

# **ИНФОРМАЦИОННЫЙ СБОРНИК ПО ИТОГАМ ЗАСЕДАНИЯ ПРЕЗИДИУМА СОЮЗА МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРОЛЬНО- СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ**

**«Об оценке рисков неэффективного и неправомерного  
использования средств региональных (муниципальных)  
бюджетов в ходе проведения аудита государственных  
(муниципальных) закупок товаров, работ и услуг.**

**Взаимодействие с общественными палатами. Практика  
контрольно-счетных органов Республики Хакасия в сфере  
аудита закупок»**

## **Материалы заседания Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов**

С 4 по 6 апреля 2016 года в г. Абакане (Республика Хакасия) под руководством аудитора Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Союза МКСО В.С. Катренко проведено заседание Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов, один из вопросов повестки которого был посвящен рассмотрению темы «Об оценке рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг. Взаимодействие с общественными палатами. Практика контрольно-счетных органов Республики Хакасия в сфере аудита закупок». Данный вопрос рассмотрен в режиме «круглого стола».

В мероприятии принимали участие и.о. Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия О.В. Нам и Председатель Верховного Совета Республики Хакасия В.Н. Штыгашев, руководители министерств Правительства Республики Хакасия и профильных комитетов Верховного Совета Республики Хакасия, первый заместитель прокурора Республики Хакасия Н.Н. Макеев и руководитель Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия К.А. Лебедева, председатель Общественной палаты Республики Хакасия О.А. Левченко и Уполномоченный по правам предпринимателей Республики Хакасия В.В. Кудашкин, руководители региональных и муниципальных контрольно-счетных органов, входящих в Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный федеральные округа, главы городских и районных администраций Республики Хакасия.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Вступительное слово</b> аудитора Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Союза МКСО В.С. Катренко.....	<b>5</b>
<b>Приветственное слово</b> и.о. Главы Республики Хакасия - Председателя Правительства Республики Хакасия О.В. Нама.....	<b>7</b>
<b>Приветственное слово</b> Председателя Верховного Совета Республики Хакасия В.Н. Штыгашева.....	<b>9</b>
<b>Выступление</b> председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия О.А. Лях <i>«Об оценке рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг»</i> .....	<b>10</b>
<b>Выступление</b> председателя Общественной палаты Республики Хакасия О.А. Левченко <i>«Общественный контроль: механизм и перспективы взаимодействия с контролирующими органами при осуществлении государственных и муниципальных закупок»</i> .....	<b>15</b>
<b>Выступление</b> первого заместителя прокурора Республики Хакасия Н.Н. Макеева <i>«О практике прокурорского надзора закупок для государственных и муниципальных нужд. Типовые нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, выявляемые органами прокуратуры</i> .....	<b>19</b>
<b>Выступление</b> руководителя Управления федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия К.А. Лебедевой <i>«Актуальные аспекты антимонопольного регулирования в сфере закупок»</i> .....	<b>23</b>
<b>Выступление</b> заместителя министра по регулированию контрактной системы в сфере закупок Республики Хакасия О.Д. Ивановой <i>«Итоги работы по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ в 2015 году и перспективы развития контрактной системы»</i> .....	<b>27</b>
<b>Выступление</b> министра здравоохранения Республики Хакасия Н.В. Коган <i>«Практика применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Основные проблемы правоприменения»</i> .....	<b>30</b>
<b>Выступление</b> Уполномоченного по правам предпринимателей Республики Хакасия В.В. Кудашкина <i>«Актуальные вопросы доступности государственных закупок для субъектов малого предпринимательства»</i> .....	<b>34</b>
<b>Выступление</b> Ответственного секретаря Союза МКСО, председателя Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ О.Н. Генераловой <i>«Аудит закупок. Оценка бюджетных и имущественных рисков. Практика оптимизации закупок на муниципальном уровне»</i> .....	<b>36</b>
<b>Выступление</b> члена Президиума Союза МКСО, председателя Счетной палаты города Томска В.В. Вакса <i>«Опыт проведения Счетной палатой города Томска аудита в сфере закупок»</i> .....	<b>42</b>

<b>Выступление</b> члена Президиума Союза МКСО, председателя Контрольно-счетной палаты города Перми М.Ф. Батуевой <i>«Об опыте Контрольно-счетной палаты города Перми по проведению аудита в сфере закупок. Взаимодействие с общественными организациями, общественностью и экспертами. Риск-ориентированный подход к осуществлению аудита закупок. Контроль за внедрением нормирования»</i> .....	<b>42</b>
<b>Выступление</b> члена Президиума Союза МКСО, председателя Контрольно-счетной палаты муниципального образования город Краснодар Л.И. Балашевой <i>«Анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета, выявляемых при проведении аудита в сфере закупок на примере муниципального образования город Краснодар»</i> .....	<b>49</b>
<b>Выступление</b> председателя Контрольно-счетной палаты города Саяногорска Республики Хакасия Е.Г. Ряшенцевой <i>«Практическое применение оценки рисков неэффективного и неправомерного использования средств муниципального бюджета на муниципальные закупки в сфере ЖКХ»</i> .....	<b>57</b>
<b>Выступление</b> и.о. председателя Контрольно-счетной палаты города Красноярск Е.В. Линючевой <i>«Практика аудита в сфере закупок на примере контрольных мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой города Красноярск»</i> .....	<b>61</b>
<b>Выступление</b> председателя Контрольно-счетной палаты Иркутской области И.П. Морохоевой <i>«О практике проведения аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд»</i> .....	<b>65</b>
<b>Выступление</b> председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия О.А. Лях <i>«Об объявлении года «Внешнего муниципального финансового контроля»</i> .....	<b>71</b>
<b>Решение</b> Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов по вопросу «Об оценке рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг. Взаимодействие с общественными палатами. Практика контрольно-счетных органов Республики Хакасия в сфере аудита закупок».....	<b>72</b>
<b>Решение</b> Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов по вопросу «Об объявлении 2017 года – «Годом внешнего муниципального финансового контроля».....	<b>74</b>

# **Вступительное слово аудитора Счетной палаты Российской Федерации, Председателя Союза МКСО Катренко Владимира Семеновича**

Уважаемые коллеги!

Открывая заседание Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов, позвольте от имени Председателя Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голиковой и от себя лично поприветствовать всех участников заседания Президиума Союза МКСО.

Хочу отметить, что за последнее время в деятельности Союза МКСО произошли позитивные достижения.

Профессиональное сообщество муниципальных контролеров тесно взаимодействует со Счетной палатой Российской Федерации, Советом контрольно-счетных органов при Счетной палате Российской Федерации, принимает участие в мероприятиях, которые проводит Федеральное Собрание Российской Федерации: Совет Федерации и Государственная Дума, а также Общероссийский народный фронт, Всероссийский совет местного самоуправления: это и парламентские слушания, и форумы, и круглые столы, и экспертные советы.

Парламентарии и общественные организации проявляют живой интерес к тем предложениям, которые мы формулируем. Наши предложения находят свое отражение в итоговых решениях мероприятий Федерального Собрания Российской Федерации, Общероссийского народного фронта и Экспертного совета ВСМС.

Нам следует поддерживать существующую активность. Она уже приносит и еще принесет свои значимые плоды.

Коллеги! В 2015 году в Союз МКСО вступили 13 новых членов. К настоящему моменту в составе Союза МКСО действует 312 палат. По итогам заседания Президиума нас будет уже 319. Сегодня мы принимаем 7 новых членов. Это:

- Контрольно-счетная палата муниципального образования Оймяконский улус (район) Республики Саха (Якутия);
- Контрольно-счетная палата городского округа «город Калининград»;
- а также 5 представителей Республики Хакасия:
- Контрольно-ревизионная комиссия муниципального образования Аскизский район;
- Ревизионная комиссия города Абазы;
- Совет депутатов муниципального образования Бейский район;
- Совет депутатов муниципального образования Ширинский район;
- Совет депутатов города Черногорска.

Сегодня Президиум Союза МКСО проходит в г. Абакане Республики Хакасия. Регион обладает высоким потенциалом развития, уникальными природными ресурсами, разнообразием культуры и духовным наследием.

В Хакасии контрольно-счетные органы созданы во всех пяти городских округах, в том числе осуществляют деятельность в качестве юридического лица – в одном.

Контрольно-счетные органы созданы во всех муниципальных районах (всего их 8), при этом в одном – со статусом юридического лица.

Надеюсь, что результатом сегодняшней совместной работы станут положительные изменения в нашей деятельности. Потенциал развития контрольно-счетных органов огромный. Я имею в виду не только результативность, но и практику совместного решения проблемных вопросов организации работы, построения взаимодействия с различными уровнями власти, с нашими коллегами из надзорных и следственных органов.

Заслуживают внимания вопросы правовой, методической помощи контролерам муниципалитетов со стороны Счетной палаты Российской Федерации и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, работа по формированию единого понимания результативности контроля и надзора, сложившегося между контрольно-счетными органами и органами прокуратуры. Для многих регионов этот вопрос является очень проблематичным!

Контрольно-счетная палата Республики Хакасия предложила для сегодняшнего обсуждения актуальную для всех тематику по оценке рисков неэффективного и неправомерного использования региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг.

Союзом муниципальных контрольно-счетных органов поддержана инициатива Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия об объявлении 2017 года – «годом муниципального финансового контроля» и одобрен рекомендуемый Палатой перечень мероприятий, необходимых для реальной поддержки муниципального контроля.

## **Приветственное слово и.о. Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия Нама Олега Валерьевича**

Уважаемый Владимир Семенович!

Уважаемые коллеги!

Позвольте мне по поручению Главы Республики Хакасия – Председателя Правительства Республики Хакасия В.М. Зимина поприветствовать Вас на хакасской земле.

Нам очень приятно, что заседание Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов Российской Федерации проходит в Хакасии. И вдвойне приятно, что это не первое событие такого уровня, которое проводится на территории нашей республики. Мы очень высоко ценим этот факт, потому что видим, прежде всего, практическую значимость всех этих мероприятий.

С момента образования Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия прошло 10 лет. За прошедшие годы Контрольно-счетная палата состоялась как действенный и эффективный орган государственного финансового контроля, завоевала авторитет и уважение, как контрольный орган, ведущий борьбу с финансовыми злоупотреблениями и неэффективным использованием бюджетных средств. Она вносит большой вклад в выполнение важнейших задач по укреплению финансовой дисциплины, по профилактике и противодействию коррупции, по совершенствованию бюджетного законодательства.

За это время завершился процесс создания в республике единой системы муниципального финансового контроля.

Создан Совет муниципальных контрольно-счетных органов Республики Хакасия. Мы придаем большое значение созданию такого органа, как Союз муниципальных контрольно-счетных органов, так как его деятельность направлена в первую очередь на оказание помощи муниципальным контрольно-счетным органам в формировании единой методологической базы, а также объединение усилий муниципальных контролеров на решение задач социально-экономического развития муниципальных образований, повышения эффективности управления финансовыми и материальными ресурсами.

Но самое главное, на мой взгляд, что сложилось понимание важности работы контрольно-счетных органов между всеми участниками бюджетного процесса, включая Верховный Совет, Правительство республики, органы местного самоуправления, а также предприятия и организации, которые в той или иной форме участвуют в выполнении государственного (муниципального) заказа.

Я убежден, что итогом сегодняшнего мероприятия станут конкретные рекомендации профессионалов контрольно-счетных органов, которые помогают нам,

органам исполнительной власти, видеть те направления, которые можно эффективнее реализовывать с точки зрения бюджетных расходных полномочий и решения других целевых задач.

Желаю всем участникам сегодняшнего совещания успешной работы! Спасибо!



## **Приветственное слово Председателя Верховного Совета Республики Хакасия Штыгашева Владимира Николаевича**

Позвольте мне поприветствовать участников столь представительного форума и выразить благодарность Президиуму Союза муниципальных контрольно-счетных органов за решение провести заседание в Хакасии, и притом по такой актуальной тематике. Это накладывает на нас большую ответственность за состояние контрольно-счетной деятельности в республике.

Хочу также отметить, что заседание Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов проходит в рамках 10-летнего юбилея образования Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия и создания системы муниципального финансового контроля у нас в республике.

Депутаты Верховного Совета Хакасии всегда тесно сотрудничали с Контрольно-счетной палатой республики. С момента создания Контрольно-счетной палаты мы не вмешиваемся в работу Палаты, а плодотворно сотрудничаем, потому что контроль эффективности бюджетных затрат, в первую очередь в социально-значимых для населения сферах - это наша общая задача, это влияет на благосостояние и самочувствие людей, на доверие к органам государственной власти всех уровней и местного самоуправления.

Я сегодня хотел бы в присутствии уважаемых высоких гостей сказать большое спасибо контрольно-счетным органам Республики Хакасия. Они делают полезную и нужную работу.

Верховный Совет всегда идет навстречу инициативам Контрольно-счетной палаты, в том числе и по совершенствованию муниципального финансового контроля. Выводы и предложения, сделанные по результатам проверок в сфере ЖКХ, здравоохранения, образования, социальной обеспеченности населения, легли в основу целого ряда Законов Республики Хакасия и постановлений республиканского Правительства.

Отмечу что в нынешних условиях, когда бюджет формируется с учетом участия в государственных муниципальных программах, работа контрольно-счетных органов становится особенно актуальной. Верховный Совет совместно с Контрольно-счетной палатой проводит анализ государственных программ перед принятием бюджета на соответствующий год. Мы также анализируем эффективность использования бюджетных средств, потому что при наличии дефицита бюджета именно эффективность затрат, прежде всего играет первостепенное значение.

Дорогие друзья, позвольте пожелать Вам конструктивной работы. Выражаю надежду, что Ваша работа поможет найти пути решения даже в самых сложных вопросах бюджетного контроля.

Спасибо!

## **Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия**

**Лях Ольги Алексеевны**

*«Об оценке рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг»*

Добрый день, уважаемый Президиум, уважаемые участники заседания!

Государственные закупки являются одним из важнейших направлений деятельности государства и являются мощным импульсом, стимулирующим потребление, что в свою очередь приводит к росту валового национального продукта.

Существенным фактором доминирования негативных тенденций в практике осуществления государственных закупок в российской экономике является недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления государственными закупками с учетом рисков, возникающих в ходе осуществления закупочной деятельности.

Процесс управления рисками заключается в создании системного подхода к возможной минимизации тех последствий, которые могут негативно отражаться на достижении целей закупок.

Оценка рисков нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств производится как на этапе планирования, так и в ходе проведения проверки применительно к каждому объекту контроля.

Риск-ориентированный подход при проведении аудита закупок включает в себя вопросы планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на основе предварительного выявления наиболее ресурсоемких сфер и объектов использования бюджетных и материальных ресурсов, имеющих потенциально высокий риск нецелевых, неэффективных и безрезультативных финансовых и материальных затрат в целях осуществления ответных действий в отношении оцененных рисков, подготовки предложений по своевременному предупреждению связанных с ними негативных последствий.

Анализ рисков облегчает определение целей и важных для аудита областей, помогает в выборе наиболее подходящих критериев аудита, устанавливает необходимые пороги существенности и распределяет ресурсы аудита к областям с высоким риском.

Таким образом, оценка рисков в сфере закупок включает следующие процедуры:

- выявление характера и систематизация возможных рисков в сфере закупок;
- анализ возможных вариантов развития событий, соответствующих данному риску (возможные исходы принятия решений, характер случайных событий);

- определение возможных путей минимизации финансовых потерь.

Имеющиеся риски в сфере закупок можно разделить на три источника возникновения:

- риски со стороны государственного или муниципального заказчика;
- риски со стороны поставщика (исполнителя заказа);
- риски, присущие государственным или муниципальным заказчикам и исполнителям заказов.

Зоной риска является не только нецелевое расходование средств, но и суммы излишних расходов, снижение качества полученных результатов контрактов, необоснованность начальных (максимальных) цен контрактов, простой закупленного оборудования и иные нарушения и недостатки.

Как показывает практика, традиционная оценка закупок только на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражает в полной мере степени эффективности закупок и может применяться только для оперативного анализа. При такой оценке из анализа выпадает ряд важнейших показателей, в частности – уровень конкурентности, соблюдение законодательства, дисциплина планирования и исполнения контрактов, эффективность ведения претензионно-исковой работы. Кроме того, имеются изъяны при расчете экономии по контракту, поскольку такой расчет не учитывает обоснованности определения начальной цены и реальных рыночных условий ценообразования. Непосредственным результатом закупок является поставка товаров (работ, услуг) установленного состава, количества, качества и других характеристик.

Эффективной можно считать ту закупку, которая достигла поставленной цели, при которой использован конкурентный способ определения поставщика и соблюден баланс качества и цены.

В рамках методологического обеспечения осуществления контрольных мероприятий в сфере государственных закупок, повышения эффективности работы Контрольно-счетной палаты и муниципальных контрольно-счетных органов Республики Хакасия на основе применения методов оценки рисков в конкретных сферах и объектах контроля, решением Коллегии в 2015 году утвержден Стандарт внешнего государственного (муниципального) финансового контроля «Риск-ориентированный подход к планированию и проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий», который определяет и конкретизирует вопросы проведения оценки рисков в некоторых сферах деятельности, в том числе оценку рисков в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для проведения качественных мероприятий по аудиту в сфере закупок Контрольно-счетной палатой в настоящее время ведется разработка критериев риска в таких социально-значимых и бюджетоемких отраслях и сферах деятельности как здравоохранение, строительство и ЖКХ.

Так, например, риск завышения первоначальной цены контракта на строительно-монтажные работы, как правило, обусловлен завышением стоимости строительных работ за счет неправильного применения сметных норм, расценок, коэффициентов, несоблюдения норм накладных расходов и сметной прибыли, включения

необоснованных расходов (например, затрат на страхование строительно-монтажных рисков).

К предприятиям одного уровня риска может предъявляться определенный набор адаптированных требований, являющихся частью общей риск-ориентированной модели и соответствующих общим принципам. Также для некоторых групп рисков, например, в определенной отрасли, как правило, отмечается их системный характер, при этом, одни риски могут повлечь за собой другие, которые в большинстве случаев вызывают негативные последствия и проявление ряда других рисков по модели «снежного кома».

Данные факты в полной мере подтвердились на практике при проведении проверок в сфере здравоохранения Республики Хакасия.

Так, в рамках проведения в 2014 году контрольного мероприятия в Министерстве здравоохранения РХ по вопросу полноты и своевременности обеспечения населения лекарственными препаратами установлено, что бюджетные ассигнования на закупку льготных лекарственных препаратов за счет средств республиканского бюджета ежегодно увеличиваются по сравнению с прошлым годом (в 2013 году рост составил 20,7%, стоимость рецепта также увеличилась на 14,8%), при этом экономия бюджетных средств снизилась в 2 раза.

Основной объем поставок необходимых лекарственных средств для региональных льготников, а также оказание логистических услуг, осуществлялись унитарным предприятием, исполняющим функции регионального склада (доля поставок составляет более 73%), которое не подпадает под действие закона о контрактной системе, а имеет более упрощенный режим осуществления закупок, регламентированный Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Проведя оценку рисков неэффективного использования бюджетных средств, принято решение о проведении проверки эффективности финансово-хозяйственной деятельности данного предприятия как основного владельца риска.

Проверкой правильности ведения закупочной деятельности установлено, что преимущественно закупки товаров (работ, услуг) как для нужд предприятия, так и в рамках заключенных контрактов на поставку медикаментов, осуществлены путем размещения заказа у единственного поставщика, доля которых составляет 95 и более процентов от совокупного годового объема закупок.

В результате, не были созданы условия для эффективного использования денежных средств, в части информационной открытости, прозрачности, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Результаты проверки также показали, что данным предприятием превышаются предельные оптовые цены на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты с учетом надбавок, установленных Правительством республики, в абсолютном выражении от 6 рублей до 17 тыс. рублей за упаковку. При этом цены на такие препараты значительно превышают предельные оптовые цены в регионах, граничащих с республикой (от 140 рублей до 28,5 тыс. рублей за упаковку). Кроме того, выявлено неправомерное предъявление к оплате лечебными учреждениями розничной

надбавки при формировании оптовой отпускной цены на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты.

Всего за проверяемый период с нарушением установленной законодательством процедуры закупок израсходовано средств в сумме более 31 млн. рублей. По результатам проверки прокуратурой в отношении руководителя возбуждено уголовное дело. В декабре 2015 года принято решение о преобразовании данного унитарного предприятия в бюджетное учреждение.

Для повышения эффективности и результативности осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд Республики Хакасия создано Государственное казенное учреждение РХ «Межведомственный центр организации закупок».

В целях осуществления общественного контроля информация о данных проверках в рамках заключенного Соглашения направлена в Общественную палату Республики Хакасия.

Установленные в ходе проверки «проблемные» места в деятельности предприятия путем выявления причин снижения эффективности закупок показали необходимость проведения в 2015 году аудита эффективности использования бюджетных средств на закупку лекарственных препаратов и продуктов питания.

В ходе оценки результатов закупок лекарственных препаратов выявлены факторы, оказывающие негативное влияние на достижение целей осуществления закупок лекарственных препаратов, которыми являются:

- неправомерное предъявление к оплате розничной надбавки при формировании оптовой отпускной цены, а также завышенных оптовых надбавок на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты;
- неправомерная поставка медикаментов хозяйствующими субъектами, не имеющими лицензии на фармацевтическую деятельность с видом деятельности оптовая торговля лекарственными средствами;
- приобретение лекарственных препаратов, не предусмотренных Перечнем лекарственных препаратов, отпускаемых населению по рецептам врачей бесплатно;
- нарушения порядка ведения совместных торгов;
- высокая доля неконкурентных способов закупок лекарственных препаратов у единственного поставщика (без проведения торгов).

На снижение эффективности закупок также повлияли результаты несостоявшихся торгов или торгов с единственным участником, по результатам которых заключался контракт по цене близкой или равной начальной.

Результаты проведенного аудита в сфере закупок лечебного питания в медицинских учреждениях показали наличие системных нарушений, снижающих эффективность использования бюджетных средств на закупки продуктов питания.

Так, например, производились закупки продуктов питания, не предусмотренные нормами лечебного питания, осуществлялась поставка низкосортной продукции, не соответствующей условиям контракта, в состав одного лота включались разные виды

продукции, что привело к ограничению конкуренции и необоснованному ограничению числа участников закупок.

Уважаемые коллеги!

В свете задач, которые стоят перед государственными и муниципальными заказчиками при осуществлении закупок по контрактной системе, актуальной становится целесообразность самостоятельно проводить анализ возможных рисков, в том числе коррупционных проявлений, при осуществлении закупок, оценку их последствий и внедрение и осуществление превентивных мер, направленных на снижение рисков и возможных негативных последствий в закупочной деятельности.

Исходя из анализа причин возникновения рисков, большинство из них можно минимизировать при соблюдении четкой организации закупочной деятельности, системного мониторинга и анализа рынка действующих потенциальных контрагентов, повышения контрактной дисциплины и ответственности.

Также одним из инструментов, позволяющих снизить закупочные риски, может стать служба внутреннего контроля, созданная государственным или муниципальным заказчиком, и присутствующая на разных этапах закупочной деятельности.

Принимая во внимание, что законное и эффективное использование государственных средств и ресурсов представляет собой одну из важнейших предпосылок для должного обращения с государственными финансами, аудит в сфере закупок должен стать действенным инструментом, задачей которого является вскрытие отклонений от принятых принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления финансами, чтобы иметь возможность в отдельных случаях принять корректирующие меры или предпринять меры для предотвращения, или, по крайней мере, сокращения возможностей для нарушения в будущем, как это провозглашено в Лимской декларации руководящих принципов аудита.

Благодарю за внимание!

## **Выступление председателя Общественной палаты Республики Хакасия**

### **Левченко Ольги Александровны**

#### *«Общественный контроль: механизм и перспективы взаимодействия с контролирующими органами при осуществлении государственных и муниципальных закупок»*

Уважаемые коллеги!

Для борьбы с коррупцией и другими злоупотреблениями в сфере государственных и муниципальных закупок, граждане и общественные объединения вправе проводить общественный контроль. Их полномочия закреплены в статье 102 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, в частности:

- подготовка предложений в части совершенствования законодательства о закупках;
- запрос информации о закупках и об исполнении контрактов у заказчиков;
- обращение в контрольные органы с заявлением о проверке действий (бездействия) заказчиков;
- обращение в правоохранительные органы и суды.

Кроме того, статьями 20 и пунктом 5 части 3 статьи 112 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, предусмотрено обязательное общественное обсуждение закупок.

Однако в целях повышения эффективности установленных законодателем полномочий для граждан и общественных объединений, опираясь на собственный опыт и опыт других регионов, предлагается обсудить следующие предложения в части общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок.

Прежде всего, для реализации общественными организациями в полной мере общественного контроля в сфере закупок, необходима поддержка таких организаций со стороны государства. Следовательно, нужно выделить специальных грантов для общественных объединений, принимающих участие в общественной экспертизе закупок для государственных и муниципальных нужд, на поддержку специальных проектов по поиску признаков сговора, завышения стоимости товаров, работ, услуг, а так же отсутствия обоснованности закупки для государственных (муниципальных) нужд при организации торгов.

Кроме того, полагаем необходимым ввести отдельное поощрение граждан и общественных организаций, выявивших коррупционные факты в сфере закупок, подтверждённые решениями уполномоченных органов, что, несомненно, будет иметь значение для укрепления правосознания общества и явится подтверждением благонамеренности и заинтересованности государства в общественном контроле в сфере государственных и муниципальных закупок.

Так же на местах, для привлечения более широкого круга инициативных граждан и общественных объединений, для общественного контроля в сфере закупок, необходимо помимо сети Интернет, расширение общедоступного информационного поля с привлечением региональных СМИ, поскольку на сегодняшний день наблюдается нехватка активистов, потому что граждане не верят в то, что поданные ими жалобы будут удовлетворены, вследствие чего у них практически нет мотивации участвовать в общественном контроле.

На региональном уровне предлагаем создать и вести в популярных СМИ рубрику об общественном контроле в сфере государственных и муниципальных закупок. Указанная рубрика должна стать площадкой для огласки выявленных коррупционных фактов и обсуждения рисков их возникновения в указанной сфере. Что, полагаем, имеет значение для вовлечения местных (региональных) производителей и поставщиков в сферу государственных и муниципальных закупок, и также будет способствовать усилению общественного контроля в данной сфере.

Несомненно, важным элементом эффективного взаимодействия является взаимовыгодный интерес в сотрудничестве, как стороны общественности, так и со стороны органов контроля. Ведь общественность заинтересована в конечном результате заказанной услуги, к примеру, в столь обсуждаемом качестве автомобильных дорог или же качества поставляемых продуктов питания в образовательные учреждения и больницы, а органы государственного контроля, в свою очередь, мы полагаем, не менее заинтересованы в эффективном общественном контроле.

Так, в начале 2013 года между Общественной палатой Республики Хакасия и Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия подписано Соглашение о совместной деятельности и сотрудничестве, которое регламентирует её по целому ряду направлений, и прежде всего, в части повышения роли общественного контроля за эффективным использованием бюджетных средств.

Формы взаимодействия при этом используются самые разнообразные: участие представителей общественности в работе коллегии палаты, по итогам которых в наш адрес направлялись отчеты для поведения общественной экспертизы, включение представителей общественности в состав различных рабочих групп, например, для разработки предложений по совершенствованию законодательства или по выработке критериев эффективности, когда таковые органами исполнительной власти не определены, проведение совместных «круглых столов» по актуальным проблемам или обучающих семинаров для специалистов и населения и т.д.

В этой связи в ракурсе антикризисной работы наше взаимодействие выходит на приоритетный уровень.

В развитие к уже существующим механизмам взаимодействия общественности и органов контроля в обсуждаемой сфере, Общественная Палата Республики Хакасия, предлагает рассмотреть следующие предложения:

- в сформированных и формируемых общественных советах при соответствующих органах контроля, необходимо создание обязательных комиссий по



выявлению коррупционной составляющей в сфере государственных и муниципальных закупок то есть, одним из обязательных направлений работы в таких общественных советах, должно быть выявление возможных признаков сговора, завышения стоимости товаров, работ, услуг, а так же отсутствия обоснованности закупки для государственных (муниципальных) нужд при организации торгов;

- обеспечить совместное участие контролирующих органов с общественными объединениями, гражданами, в том числе по инициативе общественных объединений и граждан в экспертизе, проверке качества итоговых работ по государственным контрактам к примеру, таких как экспертиза ремонта автомобильных дорог в соотношении затраченных средств и полученного состояния автодороги;

- органам контроля осуществлять систематическое проведение встреч с представителями общественности по специфике размещаемого заказа для обсуждения возможных элементов коррупционной составляющей при размещении заказа с последующим донесением итогов обсуждений до более широкого круга общественности (СМИ, сеть Интернет);

- вменить в обязанность контролирующим органам размещение на собственных сайтах в общедоступных разделах всей необходимой информации для граждан и общественных объединений об общественном контроле в сфере государственных и муниципальных закупок, к примеру, размещение методических рекомендаций для проверяющих государственные закупки.

Уважаемые коллеги, хотелось бы отметить и несколько иной подход к общественному контролю в данной сфере, обсуждаемый сегодня в Общественной Палате Республики Хакасии. А именно:

- в условиях кризиса, учитывая важность заявленного президентом Российской Федерации курса на развитие малого и среднего бизнеса, полагаем, в исполнение любого федерального закона, (иных законов и подзаконных актов), связанных с расходованием бюджетных средств, необходимо включить показатель по эффективности влияния бюджетных затрат (в т.ч. закупок) на цели развития производительных сил страны.

Перспективы развития общественного контроля в сфере закупок, взаимодействие с контролирующими органами при осуществлении государственных и муниципальных закупок, Общественная палата Республики Хакасия связывает не с формальным «контролем над контролем», а с созданием условий, непосредственно влияющих на развитие местных производителей в республике Хакасия.

Прямым результатом эффективности, осуществления закупок, должен стать рост развития местных производителей. Так как контроль за расходованием бюджетных средств ведется с целью обеспечения благополучия для граждан России, что невозможно без развития производительных сил.

Таким образом, в статье 102, Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, должно быть так же закреплено и право осуществления гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц оценки показателя влияния

государственных и муниципальных закупок на развитие местного (регионального) производителя.

Полагаем, что предлагаемое дополнение в указанную статью не конфликтует со сферой применения данного закона и его целями, поскольку статья 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ предусматривает мониторинг закупок товаров, работ, услуг – и гласит, что настоящий закон принят в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок.

Более того, обязанность вести работу по выявлению показателя влияния на развитие необходимо так же закрепить и за соответствующими министерствами (например: министерство сельского хозяйства), что заставит указанных субъектов перейти от работы статистов, при работе над техническими заданиями к работе «на развитие», что является обязанностью министерств и ведомств.

Возможности исполнительных органов, вовлеченных в сферу действия Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, позволяют разработать механизм достижения прямого результата, связанного с развитием местных производителей, через разработку контролирующими субъектами и целевыми министерствами соответствующей методологии по определению эффективности влияния бюджетных затрат на закуп продукции (услуг) на развитие малого и среднего бизнеса. Такой показатель позволит развиваться конкретным производителям.

Перспективы развития взаимодействия с контролирующими организациями при осуществлении государственных и муниципальных закупок, Общественная палата связывает с возможностью мониторинга прямого результата, связанного с развитием местных (Российских) производителей. Что отвечает сегодняшнему запросу общества.

Всем желаю плодотворной работы!

## **Выступление первого заместителя прокурора Республики Хакасия Макеева Николая Николаевича**

***«О практике прокурорского надзора закупок для государственных и муниципальных нужд. Типовые нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, выявляемые органами прокуратуры»***

Уважаемые организаторы и участники заседания!

Рынок закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд представляет собой динамично развивающуюся масштабную сферу экономики со значительным ежегодным оборотом бюджетных денежных средств, что делает ее привлекательной как для добросовестных участников экономической деятельности, так и для лиц, желающих обогатиться за счет государства путем осуществления различных махинаций. Несоблюдение законодательства о размещении заказов влечет неэффективное использование средств бюджетов, оказывает негативное влияние на развитие добросовестной конкуренции, создает предпосылки для различных коррупционных проявлений и иных злоупотреблений.

В связи с этим закономерно, что эта область общественных отношений находится под пристальным вниманием органов прокуратуры.

Налаженный механизм взаимодействия с Контрольно-счетной палатой, а также принятые скоординированные меры позволили достигнуть определенных результатов. За 2015 год – истекший период 2016 года выявлено 346 нарушений закона, с целью их устранения внесено 144 представления, принесено 34 протеста на незаконные правовые акты, в суд направлено ряд исков, по требованию прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 95 чиновников, 27 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона, следственными органами по инициативе прокуроров возбуждено 2 уголовных дела, продолжаются процессуальные проверки еще по 5 материалам.

Анализ выявляемых нарушений свидетельствует об их распространенности на всех стадиях закупочной деятельности.

На начальном этапе в числе негативных барьеров отмечено издание незаконных правовых актов и содержащихся в них коррупциогенных факторов. Прокурорами устранялись правовые пробелы о порядке осуществления внутреннего муниципального финансового контроля, а также осуществления банковского сопровождения муниципальных контрактов.

Пресекались нарушения, связанные с установлением в конкурсной документации незаконных требований к участникам размещения заказа. К примеру, по постановлению прокуратуры Усть-Абаканского района к административной ответственности по части 2 статьи 7.30 КоАП РФ привлечен контрактный управляющий Райковского сельсовета за

утверждение конкурсной документации, в которой к участникам закупки устанавливались требования о подтверждении полномочий на заключение контракта, не предусмотренное действующим законом. Кроме того, в документации и извещении о закупке были указаны разные суммы начальной (максимальной) цены контракта, соответственно, она не была определена и обоснованна.

Аукционной комиссией Управления культуры, молодежи и спорта г. Абакана к участию в аукционе на оказание услуг по охране помещений были допущены юридические лица, не имеющие лицензии на осуществление работ по монтажу, ремонту и обслуживанию установок пожарной и охранной сигнализации. По представлению прокурора города к дисциплинарной ответственности привлечены все члены аукционной комиссии.

Муниципальными заказчиками порой не соблюдались требования к содержанию протоколов торгов. Так, прокуратурой Таштыпского района в отношении члена единой комиссии администрации г. Абазы возбуждено дело об административном правонарушении по части 2.1 статьи 7.30 КоАП РФ в связи с тем, что при проведении одного из электронных аукционов протокол рассмотрения первых частей заявок не содержал сведений о причинах отказа в допуске участника закупки к участию в торгах. Постановлением Хакасского УФАС он признан виновным с назначением наказания в виде штрафа в размере 10 тыс. рублей.

Распространенный характер имели нарушения при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов при строительстве в Хакасии жилья гражданам, пострадавшим от крупных пожаров в апреле 2015 года, осуществляемом за счет средств федерального бюджета.

Так, ГКУ РХ «Управление капитального строительства» (госзаказчик) при заключении государственных контрактов на строительство домов погорельцам не предусматривало фиксированный размер неустойки в случае нарушения сроков сдачи объектов, не согласовывало графики выполнения работ. В связи с выявленными нарушениями министру строительства и жилищно-коммунального хозяйства вносилось представление, по результатам рассмотрения которого подписаны дополнительные соглашения в части размера неустойки, а также графики выполнения работ, виновный чиновник привлечен к дисциплинарной ответственности.

Поскольку отдельные подрядчики нарушили установленные сроки строительства и сдачи жилья, руководитель ГКУ РХ «Управление капитального строительства» предостережением прокурора республики о недопустимости нарушения законодательства был понужден потребовать уплаты неустойки за просрочку исполнения контрактных обязательств.

Нередки случаи, когда нарушения на этапе исполнения контрактов допускают сами заказчики, в том числе, в результате неправомерного изменения условий заключенных контрактов. Так, антимонопольным органом по постановлению прокурора Аскизского района бывшему главе администрации Усть-Чульского поссовета назначено наказание в виде штрафа в размере 20 тыс. рублей за необоснованное заключение двух

дополнительных соглашений о продлении срока исполнения контракта с ООО «Прогресс» на строительство сельского дома культуры в д. Нижняя Тея.

Стабильно высоким является число нарушений, касающихся непринятия заказчиками мер по предъявлению требований об устранении исполнителями работ допущенных недостатков. Так, только после рассмотрения представления прокурора г. Черногорска начальник МКУ «Отдел капитального строительства» потребовал от организации-застройщика в рамках гарантийных обязательств исправить повреждения жилых домов для граждан - переселенцев из аварийного жилья, возникшие в процессе их эксплуатации.

Следует отметить, что существенным негативным фактором в республике в рассматриваемой сфере правоотношений, влияющим на развитие деятельности добросовестных бизнесменов, является неисполнение государственными и муниципальными заказчиками обязанностей по оплате финансовых обязательств по исполненным контрактам. Общая сумма задолженности в целом по республике составляла более 1 млрд. рублей. Конечно, мы понимаем, что основной причиной образования задолженности явилось несвоевременное бюджетное финансирование. Однако, в целях пресечения нарушения прав добросовестных подрядчиков прокурорами в 2015 году внесено 10 представлений главам муниципалитетов, в результате с 493 хозяйствующими субъектами расчет по долгам произведен на сумму 307,5 млн. рублей, изыскиваются средства к погашению оставшейся задолженности.

Подпадающей под уголовно-правовую квалификацию является оплата заказчиками невыполненных подрядчиками обязательств. Так, глава администрации Беренжакского сельсовета Есаулов подписал ООО «Меркурий - ВС» акты приемки выполненных работ по 20 договорам подряда на ремонт здания сельского дома культуры в с. Беренжак. При этом фактически работы выполнены не были. По постановлению прокурора Ширинского района Ширинским МСО СУ СК РФ по РХ в отношении данного главы поселения возбуждено и расследуется уголовное дело по части 2 статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями).

В заключение хотелось бы отметить, что выявляемые прокурорами нарушения связаны не только с низким профессиональным уровнем должностных лиц заказчиков, но и наличием в федеральном законодательстве определенных правовых пробелов.

Так, например, при распространенности нарушений государственными и муниципальными заказчиками принятых обязательств по финансированию исполненных контрактов, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) лишь для государственных нужд по государственному оборонному заказу (статья 7.32.1.). Административная ответственность за аналогичное нарушение по рассматриваемой тематике не установлена, что является, по нашему мнению, пробелом правового регулирования.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что незаконопослушными участниками закупочных процедур и их организаторами

постоянно придумываются новые мошеннические схемы и способы завладения бюджетными средствами при проведении закупочных процедур, что в свою очередь безусловно требует от всех контрольно-надзорных органов совершенствования своей деятельности.

Благодарю за внимание!

## **Выступление руководителя Управления федеральной антимонопольной службы по Республике Хакасия Лебедевой Ксении Александровны**

### ***«Актуальные аспекты антимонопольного регулирования в сфере закупок»***

Добрый день, уважаемые члены Президиума, присутствующие!

Почти двухлетняя практика закупок в рамках контрактной системы внесла ясность в порядок проведения процедур, порядок работы заказчиков, уполномоченных органов и комиссий, но, тем не менее, по итогам работы нашего управления была отмечена тенденция увеличения количества нарушений по сравнению с 2014 годом на 10%. Рост количества нарушений мы связываем в первую очередь с трудностями в право применении данного закона, складывающейся судебной практикой, которая зачастую разная.

Закон о контрактной системе содержит ряд преимуществ, таких как:

- доступность всей информации о закупках в единой информационной системе;
- рассмотрение жалоб за 5 рабочих дней;
- электронные аукционы;
- общественный контроль;
- планирование, приемка, исполнение контракта;
- предквалификация в отношении отдельных видов закупок, в том числе на работы по строительству;
- увеличилось среднее количество поданных заявок в 2015 году с 2,5 до 3, экономия достигла 7%.

Тем не менее, несмотря на ряд преимуществ данного закона, существует и ряд ключевых проблем.

Все новеллы, которые были заложены в законе о контрактной системе, плюс несовершенство бюджетного законодательства, позволили через так называемые субсидии ГУПам и МУПам обходить конкурентные процедуры, что по своей сути является уходом от проведения торгов и является закупкой у единственного поставщика, содержит в себе ряд коррупционных факторов и с течением времени приобретает массовый характер.

Данная возможность появилась путем «произвольного» расходования бюджетных средств через механизм Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, который не содержит жестких требований к проведению торгов, позволяет произвольно определять правила закупки и требований к участникам каждым заказчиком в своих положениях о закупках, кроме того, позволяет заказчику самостоятельно выбрать ограничение закупки у единственного поставщика, то есть является законом, который закрепляет только основные принципы осуществления закупок.

Объем объявленных закупок ГУПами и МУПами в 2015 году составил почти 40% всех закупок и превысил 2 трлн. рублей.

По итогам работы данного закона было выявлено, что 95% закупок проводится у единственного поставщика на не конкурентной основе, сократилось среднее количество заявок - до 1,2 заявки в 2015 году.

В результате чего мы имеем - осуществление так называемых фиктивных закупок.

Второй проблемой мы называем рост количества закупок у единственного поставщика, что отбросило конкуренцию в ряде отраслей экономики (в 2015 году рост составил от 18% до 21% от всех закупок), где единственными поставщиками становились, как правило, организации – посредники (не производители), что повлекло дополнительные расходы бюджетных средств.

При проведении конкурсов увеличена значимость субъективных критериев оценки (в строительстве до 40%, НИОКР – 80%), увеличилось число бумажных форм заявок, увеличивается сумма расходуемых средств, конкурс с ограниченным участием превратился в закупку у единственного поставщика, что исключает честную конкуренцию при участии в торгах и влечет за собой возрождение таких опасных форм нарушений как недобросовестная конкуренция, наличие фактов сговора (как между своими конкурентами, так и с должностным лицом органа власти), нарушения коррупционного законодательства.

Коррупциогенная составляющая - возможность фальсификации (подмена документов, преждевременное вскрытие заявок), манипуляции заказчика при оценке заявок (возможность «привести своего поставщика»).

Недостатки «бумажных» процедур: значительные трудозатраты на подготовку «бумажной» документации, сложность подачи заявок, доставка конверта в установленное время и место, низкая прозрачность.

На территории Республики Хакасия мы столкнулись в еще одной проблемой, при обосновании начальной максимальной цены контракта, зачастую поставщики при предоставлении коммерческих предложений указывают цену, которая в несколько раз превышает рыночную цену, что позволяет путем различного рода нарушений (сговор, недобросовестная конкуренция) забрать торги по завышенной цене, либо на добросовестных участников возложить дополнительные обязанности при снижении цены на 25% и более предоставлять обоснование такого снижения.

Заказчики сейчас нарушают закон, например, используя для расчета цены предложения от несуществующих компаний, подгоняют цены под лимиты финансирования, берут для расчета товары разных ценовых категорий или только продукцию дорогих марок, а потом по завышенной цене покупают дешевые аналоги.

Достаточно много нарушений допускается на этапе приемки товаров, работ или услуг.

Так, например, нашим управлением было зафиксировано несколько фактов приобретения заказчиками по контракту меньшего количества товара по завышенной цене, оплачена 95% контракта, тогда как большая часть по меньшей цене поставлена не



была и заказчик меры по понуждению поставщика товара, взысканию задолженности не производил, по сути просто бездействовал, в результате чего, стоимость одной единицы поставляемого товара была увеличена в 6 – 10 раз.

Исходя из практики Управления установлено, что заказчики не используют в процессе исполнения контракта требования, установленные в контракте при несвоевременном исполнении обязательств поставщиком по контракту, а именно взыскание неустоек и пеней в случае просрочки исполнения обязательств по контракту, а также начисление штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств.

Кроме того, контракты расторгаются по соглашению сторон при неисполнении контракта поставщиком (подрядчиком).

В связи с чем, Управлением ФАС по Республике Хакасия предлагаются следующие предложения по совершенствованию государственных (муниципальных) закупок:

- необходимо перевести все закупки в электронный вид (в настоящее время готовится законопроект о переводе конкурсов в электронный вид);

- ужесточить контроль за обоснованием начальной максимальной цены контракта, где использовать, например, информацию о цене по контрактам, заключенным заказчиком в предыдущем периоде с возможностью корректировки на % инфляции в стране;

- повысить контроль за выделением субсидий для ГУПов и МУПов, либо передачу субсидий вообще запретить, либо перевести для данных хозяйствующих субъектов закупки по правилам Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ;

- создать организацию, которая будет осуществлять приемку поставляемого заказчиком товара. Республика уже необходимые решения в этой части приняла путем создания Межведомственного центра организации закупок, где по некоторым видам продукции осуществляется приемка. Я считаю необходимым данный перечень расширить. Особенно это касается приемки продуктов питания;

- рекомендовать для заказчиков Республики Хакасия, осуществляющих свою закупочную деятельность в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, разработать типовое положение закупочной деятельности.

ФАС России в 2015 году разработан Стандарт осуществления закупочной деятельности, и обсужден с крупнейшими заказчиками. Он направлен на единообразие применения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, повышение открытости и прозрачности, увеличение количества участников, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства.

Стандарт включает предложения по оптимизации и унификации закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, которые могут быть использованы при утверждении положения о закупке.

Прошло два года, как все живем с новым законом в сфере закупок, и я представляю первые результаты его применения.

По итогам 2014 года в управление поступило 288 жалоб, рассмотрено было 176 жалоб (отозвано 45, возвращено 43), из них обоснованными были признаны 35%.

По итогам 2015 года в управление поступило 182 жалобы, рассмотрено было 128 жалоб (отозвано 21, возвращено 33), из них обоснованными были признаны 45,3%.

Спасибо за внимание!

## **Выступление заместителя министра по регулированию контрактной системы в сфере закупок Республики Хакасия Ивановой Ольги Дмитриевны**

*«Итоги работы по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ в 2015 году и перспективы развития контрактной системы»*

Добрый день, уважаемые участники заседания!

Мингосзакуп Хакасии является уполномоченным органом по обеспечению реализации государственной политики в сфере закупок.

В 2015 году закончилось формирование основной нормативной правовой базы, обеспечивающей функционирование региональной контрактной системы, регулирующей вопросы планирования, нормирования и в целом организации закупочного процесса в Республике Хакасия, разработаны типовые проекты контрактов на поставку лекарственных средств и медицинского оборудования, проводится на постоянной основе правовое сопровождение деятельности заказчиков.

Одним из основных направлений Министерства является определение поставщиков, подрядчиков исполнителей для государственных и муниципальных нужд.

В 2015 году на официальном сайте было опубликовано 6285 извещений с НМЦК 10 455 млн. рублей, количество опубликованных извещений выросло по сравнению с 2014 годом на 19%, а НМЦК на 22% или на 1873 млн. рублей.

Преобладающим способом определения поставщиков в 2015 году являлся открытый аукцион в электронной форме, доля которого от общего количества размещенных извещений в количественном выражении составляет 88% (в 2014 г. - 91%), а в стоимостном - 75% или 7825 млн. рублей. По России данный показатель составляет - 51,7%.

По сравнению с 2014 годом произошло снижение доли опубликованных извещений для государственных закупок, осуществляемых посредством открытых аукционов в электронной форме на 3%, но при этом доля стоимости НМЦ контракта выросла на 32%.

Снижение количества опубликованных извещений связано с увеличением объема закупок у единственного поставщика на 40,7% (изменившееся законодательство позволило расширить случаи проведения закупок данным способом), и открытых конкурсов на 50% (ОСАГО, выполнение инженерных и технологических работ).

Вторым по приоритетности способом осуществления закупок в 2015 году стали закупки у единственного поставщика, так доля опубликованных извещений у единственного поставщика составила 7% от общего количества опубликованных извещений, как в количественном, так и в денежном выражении и составила 301 940 тыс. рублей. По России данный показатель составляет - 26,6% и также находится на втором месте по приоритетности способа осуществления закупок.

Доля размещенной документации для закупок, осуществляемая посредством запроса котировок, снизилась на 1% и составила 4% от общего количества опубликованных извещений (2014 год - 5%) или 45 292 тыс. рублей. При этом доля стоимости НМЦ контракта от общей стоимости осталась на уровне 2014г. (0,4%).

По России данный показатель составляет 14,9% и по приоритетности способа определения поставщиков также находится на третьем месте.

В 2015 году увеличилась доля опубликованных извещений для закупок, осуществляемая посредством открытых конкурсов и составила 0,7% от общего количества опубликованных извещений и 22% (2283 млн. рублей) в денежном выражении.

По России данный показатель составляет 1,2% и по приоритетности способа определения поставщиков также находится на четвертом месте.

В целом в 2015 году доля опубликованных извещений на закупки, осуществляемые конкурентными способами, составила 93% с долей НМЦ контракта 97% (10 153 млн. рублей), из них доля совместных конкурсов и аукционов составила 21% с НМЦК 12% (1305 млн. рублей).

Практически в 2 раза выросло количество опубликованных извещений для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, и в 2015 г. составила – 20,7% от общего количества опубликованных извещений.

Из общего количества опубликованных извещений 31% размещен на товары, работы, услуги, к которым применяется национальный режим.

По результатам опубликованных извещений Министерством было проведено 6225 закупок на сумму 8 млрд. 662 млн. рублей, из них конкурентными способами проведено 5788 закупок или 92% на сумму 8 млрд. 360 млн. рублей, что составляет 96% от общей стоимости НМЦ контракта. В целом количество проведенных в 2015 году закупок выросло на 16% с увеличением цены контракта на 38%, из них на 13% выросло проведение закупок конкурентными способами.

Из проведенных конкурентными способами закупок - 1257 закупок, что составляет 22% на сумму 934 млн. рублей или 11% от общей стоимости НМЦ контракта проведено путем совместных конкурсов и аукционов, таким образом, количество совместных закупок с 2014 года выросло на 50%.

По способам определения поставщика структура закупок выглядит следующим образом:

- на первом месте открытые аукционы в электронной форме (как и в 2014 году) – 88% в количественном и 71% в денежном показателе (более 5 млрд. рублей);
- закупки у единственного поставщика на втором месте по количественному показателю (в 2014 году - котировки), что составляет 7% и на третьем месте в денежном показателе - 4% (более 300 млн. рублей);
- на третьем месте по количественному показателю котировки (в 2014 году – закупки у единственного поставщика) - 4% и на четвертом месте в денежном показателе - 0,3% (более 29 млн. рублей);
- на четвертом месте открытые конкурсы (как и в 2014 году) – по количественному показателю и на втором месте в денежном показателе - 25% (более 2 млрд. рублей).

Структура размещения региональных закупок в 2015 аналогична 2014 году и соответствует ситуации, сложившейся в целом в Российской Федерации:

- товары - 68%;
- работы - 4%;
- услуги - 26%;
- прочие - 2%.

Среднее количество поставщиков, принявших участие в одной закупке, составило – 2,7 участника.

Достигнутая за счет роста конкуренции экономия по проведенным закупкам составила 7,6% в денежном выражении 710,5 тыс. рублей. По России этот показатель составляет - 7%.

По совместным закупкам 24% (в 2014 году - 22%) в денежном выражении 286 тыс. рублей (в 2014 году - 157,3 тыс. рублей).

Всего в 2015 году было заключено 12 430 контрактов на сумму более 8 млрд. рублей.

Одним из показателей качества проведенных закупок является количество жалоб, поступивших от участников закупок на действия уполномоченного органа, заказчиков, комиссии.

В 2015 году снизилось процентное соотношение количества проведенных закупок с поданными жалобами, что говорит о выработке определенных законодательных позиций в правоприменительной практике и более профессиональном подходе при осуществлении определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

На сегодняшний день Министерством реализована полная автоматизация процесса размещения закупок от планирования до заключения заказчиками контрактов посредством Автоматизированной информационной системы Госзаказ Республики Хакасия.

Для повышения результативности бюджетных расходов принимаются меры в части оптимизации расходования бюджетных средств путем проведения конкурентных процедур для приобретения товаров, работ, услуг для нужд Республики Хакасия включая муниципальных заказчиков посредством совместных конкурсов и аукционов.

Проведение закупок путем совместных аукционов (конкурсов) позволяет эффективно расходовать бюджетные средства и получить, в конечном счете, качественный продукт за счет предлагаемого количества (объема) для поставки, а, следовательно, и большего интереса к закупке у потенциальных поставщиков.

Проведение совместных закупок при обеспечении формирования единого технического задания и начальной максимальной цены снимает дисбаланс цен по заключаемым заказчиками контрактам на однотипные товары, работы, услуги, а также риск неисполнения контракта, кроме того снижаются трудозатраты и обеспечивается профессиональный подход.

Для совершенствования системы государственных закупок принимаются меры по увеличению доли открытых аукционов в электронной форме, обеспечение открытости и доступности информации о размещаемых закупках, дальнейшей централизации закупок.

В 2015 году по результатам национального рейтинга прозрачности закупок Республике Хакасия присвоен уровень - высокая прозрачность.

В целом ведется активная и планомерная работа по реализации государственной политики в сфере закупок для обеспечения полного удовлетворения государственных нужд Республики Хакасия, посредством эффективного расходования бюджетных средств, обеспечения открытости и прозрачности системы госзакупок в субъекте, что позволяет создать в республике здоровую конкурентную среду и как следствие инвестиционную привлекательность.

Спасибо за внимание!

## **Выступление министра здравоохранения Республики Хакасия Коган Натальи Васильевны**

### ***«Практика применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Основные проблемы правоприменения»***

Добрый день, уважаемые члены Президиума, участники заседания!

Государственные гарантии бесплатного оказания гражданам медицинской помощи обеспечиваются за счет нескольких источников. Расходы здравоохранения на приобретение материальных ценностей в 2015 году составили 2110,5 млн. рублей, в том числе из средств обязательного медицинского страхования 1592,3 млн. рублей, за счет целевых средств федерального и республиканского бюджетов 518,2 млн. рублей. Одним из важных направлений является обеспечение процесса оказания медицинской помощи лекарственными средствами и продуктами питания. В связи с этим на Минздрав Хакасии и подведомственные лечебные учреждения приходится весомая доля закупок в республике.

Минздравом Хакасии, учреждениями созданы контрактные службы или назначены контрактные управляющие, разработан регламент взаимодействия по вопросам размещения закупок, заключения и исполнения контрактов, проводятся мероприятия по развитию внутреннего контроля.

Для сферы здравоохранения организация совместных торгов является положительным фактором по следующим причинам.

К закупкам привлекается единовременно до 44 учреждений здравоохранения республики.

Максимальное участие учреждений в совместных торгах позволяет экономить государственные средства. По результатам 2015 года рост цен на закупаемые медикаменты не превысил 10% к уровню 2014 года.

Реализуется возможность применения всеми учреждениями шаблона лекарственных средств и медицинских изделий, утверждаемого на формулярной комиссии Минздрава РХ с учетом единых стандартов лечения. Это способствует снижению уровня несостоявшихся торгов при проведении аукционов, снижает дефектуру лекарственных средств. В шаблон централизовано вносятся необходимые изменения, в том числе с учетом обоснованных предложений, поступающих от учреждений.

Появляется возможность централизованной разработки Центром закупок проектов технических заданий и начальных максимальных цен, с учетом действующего федерального законодательства. В результате на фармацевтический рынок республики привлекаются крупные поставщики, готовые к поставкам больших партий медикаментов, закупаемых заказчиками по единым требованиям. Привлечение крупных

поставщиков снижает риск не поставки лекарственных препаратов в связи с изменением ценовой политики в фармацевтической отрасли.

Сумма заключенных контрактов за 2015 год по совместным торгам составила 1156,2 млн. рублей, или 70% всех закупок учреждений, образовалась экономия в размере 23% от начальных цен.

Для эффективного размещения закупок организовано взаимодействие между заказчиками, Мингосзакупом Хакасии и Центром закупок РХ, в том числе с регулярным проведением совещаний по актуальным вопросам закупок в режиме конференц-связи. Минздрав участвует в разработке банка типовых проектов контрактов для применения их заказчиками.

В процессе реализации закупочной деятельности Минздравом Хакасии в качестве превентивной меры проводится мониторинг за заполнением специалистами учреждений спецификаций к контрактам в полном соответствии с первыми частями заявок победителей аукционов, что позволяет при заключении контрактов закрепить добросовестность их исполнения поставщиками.

В случае возникновения разногласий с поставщиками при заключении контрактов учреждения оперативно представляют информацию в Минздрав и Центр закупок для принятия управленческих решений.

При необходимости учреждения включают представителей Центра закупок в состав приемочной комиссии, что предотвращает поставку некачественной продукции и позволяет систематизировать работу с недобросовестными поставщиками. Одновременно с этим усилена претензионная работа.

В настоящее время совместно с Мингосзакупом Хакасии и Центром закупок РХ прорабатывается вопрос о делении лотов при проведении совместных аукционов на приобретение сельхозпродукции по территориальному признаку, для увеличения количества участников закупок, то есть потенциальных поставщиков, и расширения ассортимента закупаемой продукции, что в дальнейшем может способствовать повышению качества лечебного питания.

Вместе с тем, существует ряд проблем.

Одной из них является нереализованность в республике процедуры закупки лекарственных препаратов по долгосрочным контрактам. Это могло способствовать оптимизации бюджетных расходов без снижения качества и объема предоставляемой медицинской помощи, повысило бы возможность предоставления скидок производителями, способствовало бы снижению цен пропорционально объему закупаемого товара, с сохранением цены на весь срок действия контракта.

И, что важно для задач здравоохранения, обеспечило бы гарантированную стабильность лекарственного обеспечения граждан в течение нескольких лет, в том числе по вновь диагностируемым пациентам, по которым в настоящее время возникает отложенный спрос из-за необходимости дополнительных закупочных процедур.

С учетом того, что республиканский бюджет формируется на трехлетний период, приемлемым было бы заключение контрактов на аналогичный срок. Однако высокий

уровень дефицита бюджета не позволяет осуществлять закупки на долгосрочный период, и заключение таких контрактов является для Минздрава Хакасии перспективой будущего периода.

Возникают вопросы и по части 8 статьи 22 Закона о контрактной системе при определении начальной максимальной цены на препараты из списка жизненно важных. В соответствии с рекомендациями Минэкономразвития России, такая цена рассчитывается как максимальное значение предельных отпускных цен производителя с использованием тарифного метода.

Между тем, в рамках одного МНН зарегистрировано несколько торговых наименований препаратов, предельные отпускные цены производителей имеют широкий диапазон. Это приводит к значительному увеличению начальной максимальной цены и не позволяет осуществить закупку в требуемом для лечебного процесса объеме, в пределах выделенного финансирования. По результатам проведенных аукционов цены снижаются в среднем на 30%, на полученную экономию проводятся дополнительные аукционы. Это приводит к затягиванию процесса закупок, к риску несвоевременного обеспечения препаратами конечных получателей и увеличению документооборота.

Считаем целесообразным при использовании тарифного метода применять среднее значение предельных отпускных цен производителя.

При проведении лечебного процесса часто возникает потребность в экстренном приобретении лекарственных препаратов, необходимых для оказания помощи пациентам. Одним из направлений законодательства, направленным на защиту прав пациентов, являются взаимосвязанные правила пункта 7 части 2 статьи 83 и пункта 28 статьи 93 Закона о контрактной системе.

В соответствии с данными правилами существует возможность закупать лекарственные препараты для одного пациента по решению врачебной комиссии упрощенным способом, у единственного поставщика – в пределах 200 тыс. рублей, что позволяет обеспечить препаратами до момента определения поставщика путем запроса предложений.

Однако, периодически возникает проблема из-за высокой стоимости одной упаковки лекарственных препаратов. Например:

- средняя стоимость препарата Экулизумаб, он же Солирис, применяемого для лечения пациентов с орфанным (редким) заболеванием – атипичным гемолитико-уремическим синдромом, составляет 376 тыс. рублей;
- средняя стоимость препарата Бозентан, он же Траклир, применяемого для лечения пациентов с легочной артериальной гипертензией, составляет 205 тыс. рублей.

Целесообразно внесение изменений в Закон о контрактной системе в части повышения установленной суммы до 400 тыс. рублей, особенно в условиях роста цен на медикаменты.

Несмотря на возникающие вопросы, законодательство о контрактной системе способствует повышению прозрачности процедур закупок, правильности планирования



и расходования государственных средств, и оказанию населению необходимого объема доступной и качественной медицинской помощи.

Благодарю за внимание!

# **Выступление Уполномоченного по правам предпринимателей Республики Хакасия Кудашкина Василия Владимировича**

## ***«Актуальные вопросы доступности государственных закупок для субъектов малого предпринимательства»***

Добрый день, уважаемые коллеги!

Я бы хотел обратить Ваш взгляд на систему закупок со стороны бизнеса.

Разрешите коротко, на десяти слайдах, представить систему закупок. Если мы посмотрим в упрощенном виде на участников системы государственных закупок, то мы увидим, с одной стороны - это органы государственной власти и местного управления в лице нашего министерства по урегулированию контрактной системы.

На слайде № 1 представлены основные функции органов государственной власти и местного самоуправления.

С другой стороны, одним из участников закупок выступают контрольно-счетные палаты. На слайде № 2 представлены основные полномочия контрольно-счетных палат в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ.

С третьей стороны участниками закупок выступают Уполномоченные по защите прав предпринимателей, их основные функции представлены на слайде № 3.

Исполнителями всех государственных закупок являются субъекты хозяйственной деятельности. Цели и задачи субъектов хозяйственной деятельности представлены на слайде № 4.

Все интересы участников закупок сведены в матрицу, показанную на слайде № 5. С одной стороны возникают противоречия, с другой стороны функции совпадают и возникают интересы для эффективного взаимодействия.

На слайде № 6 систематизированы и представлены общероссийские проблемы государственных закупок, которые взяты из доклада уполномоченных Президенту России. Три года деятельности института Уполномоченных показывают, что проблемы в сфере закупок характерны для большинства регионов.

На слайде № 7 показаны «10 шагов поставщиков для участия в госзакупках».

Исходя из вышесказанного - задачей уполномоченных является создание региональных центров компетенций (по механизмам функционирования системы госзакупок), а также одной из мер - проведение форумов заказчиков и подрядчиков (слайды № 8, № 9).

На слайде № 10 показаны ключевые показатели эффективности в деятельности любого должностного лица органов местного самоуправления.

Исходя из всего, что мною было доложено Вам, мне видится огромное поле совместного взаимодействия, приложения совместных сил и усилий.

Хочу пожелать Вам успехов в Вашей работе. Думаю, что Республика Хакасия Вам понравится так же, как любим её мы!

## **Выступление Ответственного секретаря Союза МКСО, председателя Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ Генераловой Ольги Николаевны**

*«Аудит закупок. Оценка бюджетных и имущественных рисков. Практика оптимизации закупок на муниципальном уровне»*

Уважаемые коллеги!

Реализация контрактной системы в сфере закупок является важным инструментом эффективного и результативного расходования средств.

На совещании в Счетной палате Российской Федерации в январе 2015 года В.В. Путин обратил внимание КСО на усиление аналитической составляющей. Именно при проведении этого контрольного мероприятия – аудита в сфере закупок мы предприняли меры по реализации поставленной задачи.

Основные позитивные эффекты от реформы закупок в Российской Федерации станут реальностью только к концу 2017 года.

Однако итоги двух лет дают возможность определить корректность выбранного пути, результативность уже действующих институтов, оценить качество нормативной базы на муниципальном уровне и риски закупочной деятельности.

В ходе аудита закупок Контрольно-счетной палатой города Улан-Удэ исследовались качество правового обеспечения, законность использования средств бюджета. Была дана оценка эффективности системы управления закупками, включая своевременность действий объектов аудита по реализации условий контрактов, применения мер ответственности.

В 2016 году проведен анализ 657 муниципальных контрактов. Оценено 879 млн. рублей бюджетных средств.

Для перехода на контрактную систему на уровне города проведена значительная работа. В соответствии с распоряжением Мэра, принятым в ноябре 2013 года, Администрацией города разработан план мероприятий по реализации Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

В городе Улан-Удэ в июле 2014 года состоялось заседание Координационного Совета Союза представительных органов муниципальных образований РФ.

Участники заседания организовали работу в режиме круглого стола на тему: «Об актуальных вопросах муниципальных образований по реализации Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ».

По результатам встречи направлены в Государственную Думу РФ предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ для устранения правовых пробелов и коллизий.

Итогом стало внесение поправок в закон в части регламентирования срока окончания подачи заявок и даты проведения запроса предложений, а также исключение необходимости согласования контрактов по результатам несостоявшихся аукционов.

Кроме того, направлен запрос и получены разъяснения Министерства экономического развития РФ. Все разъяснения были направлены членам Союза.

Поскольку закупки занимают значительное место в расходной части бюджета, то вопросы оптимизации бюджетных расходов системы муниципальных закупок крайне актуальны.

Четкое формулирование позиции Контрольно-счетной палаты по оптимизации бюджетных расходов, позволило достичь к 2016 году значительного снижения количества нарушений в сфере закупок.

Так, по результатам проведенного аудита эффективности использования средств, направленных на закупки продуктов питания для образовательных учреждений, структурными подразделениями Администрации города проработан вопрос об организации и проведении для заказчиков города Улан-Удэ совместных закупок. Подготовлен перечень однотипных и однородных товаров, работ, услуг, закупаемых для муниципальных нужд города Улан-Удэ. На основании данного перечня с 1 января 2016 года организованы и проводятся совместные конкурсы и аукционы.

Своевременное проведение Контрольно-счетной палатой аудита закупок, определение возможных путей повышения качества управления закупками на основе развития контрактных инструментов и механизмов, а также анализ нарушений и недостатков, допущенных муниципальными заказчиками, позволили создать на уровне города Улан-Удэ качественную систему муниципальных правовых актов в сфере закупок.

Так, например, после проведения Контрольно-счетной палатой аудита закупок и формирования предложений для уполномоченного органа, изменился подход к расчету и обоснованию НМЦК на капитальный ремонт.

По предложению Контрольно-счетной палаты Распоряжением Администрации г. Улан-Удэ утверждена Методика заполнения форм (таблиц) для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта. В 2016 году структурные подразделения Администрации города Улан-Удэ и муниципальные учреждения руководствуются данной Методикой.

Анализ закупочной документации, проведенный в ходе проверок Контрольно-счетной палаты, показал необходимость единого подхода к выбору материалов, отражаемых в приложениях к аукционным документам. В целях повышения эффективности и результативности осуществления закупок, качества выполнения строительных работ для обеспечения муниципальных нужд городского округа «Город Улан-Удэ» Управлением по муниципальным закупкам Администрации города Улан-Удэ сформированы общие требования к функциональным, техническим и качественным характеристикам товаров, используемых для выполнения строительных работ.

Следует отметить, что аукцион достаточная открытая, прозрачная процедура, когда качество установлено изначально. Далее критерий один - только цена.

Критерии конкурса, как правило, носят субъективный характер, что зачастую означает «локальный монополизм» и отсутствие реальной конкуренции. В целом для большинства конкурсов в городе выбран дополнительный критерий, позволяющий оценить опыт работы участников, что является положительным моментом.

Контрольно-счетной палатой предложено предусмотреть возможность закрепления в конкурсной документации требований о предоставлении организацией документов, подтверждающих факт наличия трудовых и гражданско-правовых отношений с лицами, степень квалификации которых оценивается конкурсной комиссией. А также предусмотреть включение в состав конкурсной заявки документации, подтверждающей обеспеченность участника закупки материально-

техническими ресурсами на момент оценки заявок.

Наиболее востребованным способом определения поставщика является электронный аукцион, доля которого составляет 57,6% от общего количества размещенных на официальном сайте извещений. По России данный показатель в 2015 году составил 56,5%. То есть органы местного самоуправления города Улан-Удэ в данном случае достаточно правильно определили приоритеты в системе закупок.

В целом, хочу отметить, что в более чем 80% случаев требования по качеству можно установить изначально, а значит, и 80% торгов может осуществляться путем проведения аукционов.

Оценить степень обеспечения конкуренции в рамках контрактной системы без учета несостоявшихся процедур невозможно. Поэтому в рамках аудита был проведен анализ доли торгов, в рамках которых отсутствовала конкуренция между участниками.

В рамках аудита был проведен анализ доли конкурентных процедур, признанных несостоявшимися, то есть тех конкурентных процедур, в рамках которых отсутствовала конкуренция между участниками.

В среднем по России при осуществлении закупок для муниципальных нужд соответственно, из всех проведенных конкурентных процедур признаются несостоявшимися, то есть, фактически не являются конкурентными 42,84% (по количеству) и 51,88% (по стоимости).

В городе Улан-Удэ из 791 процедуры заявки в количестве 0 и 1 поданы по 289 закупкам, что составило 36,5% (ниже, чем в целом по России - это положительный момент). Значение «индекса одной заявки» составляет 252.

При этом в рамках муниципальных закупок в 2015 году, достигнуто существенное снижение доли торгов, в результате проведения, которых не был заключен муниципальный контракт.

С учетом результатов мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой в 2014 -2015 годах, в целях оптимизации расходов, повышения эффективности использования бюджетных средств, формирования единого подхода к осуществлению муниципальных закупок Мэром города Улан-Удэ принято распоряжение «О повышении эффективности муниципальных закупок».

Во исполнение распоряжения Мэра г. Улан-Удэ «О повышении эффективности муниципальных закупок» Администрацией города Улан-Удэ принято Распоряжение, которым утверждены требования к проектам муниципальных контрактов в части сроков оплаты, сроков и объема предоставления гарантий качества при выполнении работ (услуг) по озеленению территории г. Улан-Удэ и требования к проектам муниципальных контрактов в части сроков оплаты, сроков и объема предоставления гарантий качества при выполнении работ (услуг) в области строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта объектов дорожного хозяйства.

Таким образом, участие Контрольно-счетной палаты в своевременном реагировании на изменения федерального законодательства, реализации возможных путей повышения качества управления закупками на основе развития контрактных инструментов и механизмов, а также анализ нарушений и недостатков, допущенных муниципальными заказчиками, позволило найти отражение в создаваемой на уровне города Улан-Удэ системе муниципальных правовых актов в сфере закупок.

Проверки, проведенные Контрольно-счетной палатой в данной сфере, позволили сформировать предложения по централизации закупок, что позволяет исключить завышение бюджетных расходов при координации действий структурных

подразделений Администрации города Улан-Удэ в ходе мониторинга цен на товары, работы, услуги. По предложению Палаты, на основании Распоряжения Мэра города, в настоящее время исполнительно-распорядительным органом принимаются меры по централизации закупок,- дорожная карта исходя из закрепленных федеральным законодательством способов.

Анализ конкурентных способов закупок показал, что при общей условной экономии бюджетных средств в размере 12,4% и снижении затрат бюджета на 151,0 млн. руб., по отдельным контрактам экономия составляла до 85,7%.

В целях упорядочения механизма использования бюджетных средств, полученных в виде экономии по итогам проведения торгов, запросов котировок, в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ Контрольно-счетной палатой предложено определить на уровне города Улан-Удэ порядок распределения ассигнований бюджета города Улан-Удэ, полученных в виде экономии бюджетных средств по итогам проведенных торгов, запросов котировок.

Контрольно-счетной палатой для профилактики нарушений действующего законодательства, выявленных в ходе проверки, координации действий заказчиков, исполнительно-распорядительному органу предложено рассмотреть возможность регулирования на уровне города Улан-Удэ координации действий структурных подразделений Администрации города Улан-Удэ при проведении мониторинга цен на товары, работы, услуги.

Осуществление новой финансово-бюджетной политики, во многом носящей программно-целевой характер, требует качественного улучшения системы муниципального управления, в том числе дальнейшей координации структурных подразделений Администрации г. Улан-Удэ, обеспечивающей взаимосвязь бюджетного и закупочного процессов на этапах разработки и реализации муниципальных программ, принятия бюджета города.

Контрольно-счетной палатой внедрены в практику элементы контроля планируемых расходов в ходе одновременного анализа бюджетного и закупочного процессов в городе.

Следует сказать, что большинство расходов бюджета – это муниципальные закупки. Поэтому при проведении аудита закупок исследовалось и соблюдение бюджетного законодательства на всех стадиях бюджетного процесса.

В целях правильного применения положений Бюджетного кодекса и Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ Контрольно-счетной палатой направлен запрос в Минфин РФ для выработки рекомендаций по дальнейшему соблюдению бюджетного процесса в городе Улан-Удэ.

Хочу особо отметить помощь наших коллег по рассмотрению данной ситуации. Контрольно-счетные палаты Новосибирска, Новосибирской области, Волгограда, города Волгограда Томска, Республики Башкортостан активно включились в обсуждение и внесли свои профессиональные предложения по правовой оценке данной ситуации.

Таким образом, работа по контролю за рациональным и экономным использованием бюджетных средств ведется во всех направлениях.

По результатам аудита закупок, мэром города Улан-Удэ направлено письмо о повышении качества расчета начальной максимальной цены контрактов в Администрацию города.

В целях снижения рисков, связанных с действиями городского округа «город Улан-Удэ» как муниципального заказчика, Контрольно-счетной палатой даны предложения по регулированию на уровне Улан-Удэ проблемных вопросов.

Даны следующие предложения:

1. Определить, что:

- работа по исключению рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов является одной из результативных мер по повышению устойчивости бюджетной системы публичного образования;

- аудит в сфере закупок является одним из приоритетных направлений деятельности контрольно-счетных органов в связи с чем, рекомендовать членам Союза МКСО активизировать деятельность в сфере аудита закупок посредством осуществления анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

2. Учесть при реализации полномочий контрольно-счетных органов:

- положительный опыт проведения аудита закупок контрольно-счетными органами Республики Хакасия, Иркутской области, Красноярского края, муниципальных контрольно-счетных органов;

- положительный опыт Контрольно-счетной палаты Республики Хакасии по взаимодействию с представителями Общественной палаты. Обеспечить разработку эффективных инструментов взаимодействия с институтами гражданского общества.

- положительный опыт Контрольно-счетной палаты Республики Хакасии по взаимодействию с Управлением федеральной антимонопольной службы.

3. Обеспечить обмен опытом и изучение лучших практик взаимодействия между контрольно-счетными, контролирующими и правоохранительными органами. С целью повышения согласованности деятельности органов и совершенствования системы контроля в целом рассмотреть возможность заключения соглашений о сотрудничестве.

4. Продолжить сбор и обобщение практики осуществления аудита в сфере закупок и его результатов.

5. Для обмена опытом по контролю за эффективным и правомерным использованием средств бюджетов в ходе проведения аудита закупок товаров, работ и услуг продолжить рассмотрение вопроса на заседании Президиума Союза МКСО, Общем собрании членов Союза МКСО в г. Вологде.

6. Для устранения правовых пробелов и коллизий, а также минимизации рисков закупочного цикла предложить Законодательному Собранию Республики Хакасии направить Государственную Думу РФ предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ:

- Федеральным Законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ не установлена обязанность котировочной комиссии при рассмотрении заявок на участие в запросе котировок проверять достоверность предоставленной информации об идентификационном номере налогоплательщика участника запроса котировок.

Таким образом, согласно действующей редакции Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, нельзя требовать, чтобы участник указывал в форме котировочной заявки свой ИНН.

Вместе с тем, данное требование целесообразно установить для того, чтобы имелась возможность проверить участника закупки на наличие информации об участнике в реестре недобросовестных поставщиков.



- Положениями Федерального Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (статьи 54, 70) предусмотрена при уклонении победителя закупки от заключения контракта возможность заключить контракт с участником закупки, заявке которого присвоен второй номер, а при проведении запроса котировок установлена обязанность для такого участника заключить контракт.

Установить обязанность участников закупки (аукционов и конкурсов), которым присвоен второй номер, заключать контракт с заказчиком, в случае отказа победителя торгов от заключения контракта.

7. Поручить Ответственному секретарю Союза МКСО направить в Министерство экономического развития РФ, указанные в п.6 предложения.

Благодарю за внимание!

## **Выступление члена Президиума Союза МКСО, председателя Счетной палаты города Томска Вакса Владимира Ильича**

### ***«Опыт проведения Счетной палатой города Томска аудита в сфере закупок»***

Уважаемые коллеги!

За два прошедших года аудит в сфере закупок осуществлялся нами путем проведения отдельных мероприятий и в рамках комплексной проверки районных администраций Города Томска. На нарушения, связанные с осуществлением закупок и исполнением контрактов, также обращают внимание аудиторские направления в ходе проводимых контрольных мероприятий.

В 2014 году нами были проверены все главные распорядители бюджетных средств, предметом анализа являлись планы-графики размещения заказов, сроки их размещения и соответствие информации требованиям, установленным совместным приказом Минэкономразвития РФ и Федерального казначейства №№ 544/18н от 20.09.2013 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» (далее – Приказ №№ 544/18н).

По результатам данного анализа были установлены следующие наиболее значимые нарушения:

- выявлено отсутствие размещенного на официальном сайте плана-графика у 4 заказчиков;
- установлены факты размещения заказчиками планов-графиков с нарушением сроков, а именно позднее одного календарного месяца после принятия закона (решения) о бюджете;
- в планах-графиках не соблюдались ограничения по объемам закупок, установленные Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ для отдельных способов закупок, таких как, закупки до 100 тыс. рублей и закупки, осуществляемые путем проведения запроса котировок;
- установлены факты указания заказчиками начальной (максимальной) цены контракта в рублях, а не в тысячах рублей, что вводило потенциальных поставщиков в заблуждение относительно объемов, проводимых заказчиками закупок;
- не редки случаи осуществления закупок после истечения месяца, определенного в плане-графике для размещения извещений о их проведении;
- значительное число закупок, осуществленных заказчиками в 2014 году не были вообще предусмотрены в планах-графиках.

Выборочное сравнение планов-графиков и извещений о проведении закупок, размещенных заказчиками на официальном сайте, показало, что в суммовом исчислении объем осуществленных заказчиками закупок, не предусмотренных в планах-графиках, или размещенных с нарушением срока, установленного Приказом №№ 544/18н, а именно 10 календарных дней с момента внесения изменений в план-график, составил порядка 680 млн. рублей или 30 % от общего объема закупок.

Таким образом, планы-графики не отражали реальную информацию о закупках и

не выполняли одну из основных своих задач – предоставление поставщикам достоверной и полной информации о планируемых закупках.

Для использования в работе и не допущения нарушений в дальнейшем, информация по итогам анализа формирования и размещения планов-графиков, была доведена до каждого из проверяемых заказчиков. В итоге заказчики, не разместившие на официальном сайте планы-графики, разработали их и разместили, к дисциплинарной ответственности привлечено пять должностных лиц.

В 2015 году аудит закупок был проведен в процессе осуществления контрольных мероприятий по комплексной проверке деятельности районных администраций Города Томска. Хотелось бы обратить внимание на следующие моменты.

Заказчики не принимают всех необходимых мер по обеспечению интересов муниципального образования в ходе осуществления закупок. Это проявляется на всех этапах закупки – от подготовки документации и проекта контракта, до непосредственно заключения контракта и его исполнения.

Имеют место факты отказа в согласовании заключения контрактов Контрольным управлением администрации Города Томска в связи с включением в документацию требований к участникам закупки, ограничивающих количество участников.

По ряду закупок начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) определялась на основании предложений о ценах, поступивших от взаимосвязанных лиц (родственные отношения и аффилированность). По двум закупкам при использовании метода «анализа рынка» коэффициент вариации ценовых предложений превысил 33%, что говорит об их неоднородности, несмотря на это, дополнительное исследование рынка заказчик проводить не стал.

Выявлены случаи использования заказчиками проектно-сметного метода для определения НМЦК по закупкам, которые не соответствуют сфере применения данного метода.

Объективно хромает формирование проектов контрактов. Так, в разрез положений статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, предусматривающей требование об установлении в контракте двух видов ответственности для недобросовестного поставщика – пени, в случае просрочки исполнения и штрафа, в случае, неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, не связанного с просрочкой исполнения, нами были установлены случаи, отсутствия в проектах контрактов (и соответственно в заключенных контрактах) условия об ответственности в виде штрафа.

При этом следует отметить, что в течение 2014 года явно прослеживалась позитивная тенденция исправления самими заказчиками таких нарушений при проведении закупок во второй половине года, что безусловно отражает постепенное привыкание заказчиков к новым требованиям контрактной системы.

Также установлено, что на стадии заключения контракта заказчики не всегда уделяют должное внимание проверке факта предоставления поставщиком надлежащего обеспечения исполнения контракта. Так, заказчики допускали заключение контрактов при отсутствии денежных средств в качестве залога на счете, при отсутствии подтверждения поставщиком своей добросовестности в порядке, установленном статьей 37 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в качестве антидемпинговой меры (в случае применения поставщиками демпинга, т.е. снижения начальной максимальной цены контракта на 25% и ниже), а также при наличии банковских гарантий условия которых не соответствовали требованиям Федерального закона от

05.04.2013 № 44-ФЗ в части срока действия обеспечения и, что вообще не должно было происходить, принимали в качестве обеспечения поддельные банковские гарантии. Нами было выявлено 3 случая, когда банковские гарантии были приняты заказчиками несмотря на отсутствие в реестре информации о них. Во всех случаях на наши запросы банки, указанные в качестве выдавших гарантии, не подтвердили факт выдачи ими таких гарантий. Информация о данных фактах была направлена в прокуратуру города Томска, по всем случаям возбуждены уголовные дела по статье 327 УК РФ (подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков).

В этой связи особенно удручает то, что одна из поддельных банковских гарантий на сумму 42 611,6 тыс. рублей по муниципальному контракту стоимостью 426 115, 8 тыс. рублей была представлена унитарным предприятием города Томска в рамках обеспечения контракта по содержанию и ремонту дорог.

Относительно исполнения контрактов, нами было отмечено, что заказчики крайне слабо (неохотно) используют механизм привлечения к ответственности недобросовестных поставщиков, осуществляя в связи с этим взыскание штрафов и пеней. За весь 2014 год из 4 районных администраций пеня была взыскана только по одному контракту в размере 12,1 тыс. рублей и это несмотря на то, что нарушения контрактов допускались поставщиками в каждой из администраций, в том числе были случаи расторжения контрактов в связи с ненадлежащим исполнением обязательств поставщиками. Неисполнение заказчиками обязанности по применению штрафных санкций по 4 контрактам привело к недопоступлению в бюджет средств в размере, превышающем 3 млн. рублей.

Фактически поставщики действуют в режиме безнаказанности, несмотря на то, что своими действиями они причиняют убытки муниципалитету и препятствуют реализации функций муниципальными органами. Вместе с тем неотвратимость ответственности в случае нарушения обязательств в существующих непростых условиях является не только способом компенсации финансовых издержек, но и может явиться средством, которое заставит поставщиков более ответственно относиться к участию в закупках или вообще исключит участие в закупках недобросовестных поставщиков путем включения информации о них в реестр.

Вот такова краткая оценка проведенных нами мероприятий в части аудита в сфере закупок. Подводя итог, хотелось бы выразить надежду, что вступление в 2016 году в действие ряда отложенных норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, в частности – статей 18 и 19 регулирующих обоснование закупок и нормирование в сфере закупок, положений статей 17 и 21 выстраивающих систему планирования закупок путем формирования заказчиками планов закупок и составления уже на их основании планов-графиков, применение заказчиками исключительно структурированной формы ведения планов-графиков, введение в эксплуатацию единой информационной системы, дальнейшее введение с 2017 года сквозного идентификационного кода закупки, все это, позволит сделать контрактную систему более прозрачной и эффективной, направленной на достижение целей и принципов, заложенных законодателем, а работу контрольно-счетных органов по аудиту в сфере закупок более систематизированной.

Спасибо за внимание!

## **Выступление члена Президиума Союза МКСО, председателя Контрольно-счетной палаты города Перми Батуевой Марии Федоровны**

*«Об опыте Контрольно-счетной палаты города Перми по проведению аудита в сфере закупок. Взаимодействие с общественными организациями, общественностью и экспертами. Риск-ориентированный подход к осуществлению аудита закупок. Контроль за внедрением нормирования»*

Добрый день, уважаемые коллеги!

Третий год комиссия Союза МКСО по осуществлению контрольной и экспертно-аналитической деятельности изучает и обобщает опыт аудита закупок, проводимого муниципальными контрольно-счетными органами. О результатах таких мероприятий мы докладываем на заседаниях Президиума, материалы в форме аналитических записок доводятся до сведения членов Союза МКСО.

Уважаемые коллеги, сегодня в рамках нашей дискуссионной площадки расскажу об опыте контрольной деятельности КСП города Перми в сфере аудита закупок.

При формировании планов работы мы стараемся аудиту закупок уделять особое внимание. Закупки проверяем как в составе комплексных проверок, так и в качестве отдельного мероприятия.

Проверки вопросов организации закупок городе Перми показали, что муниципальные заказы размещаются без учета приоритета открытого конкурса, предусмотренного Основными направлениями бюджетной и налоговой политики города Перми; в наибольшей сфере расходов бюджета – в образовании – 90% закупок производится у единственного поставщика.

Но при этом следует признать, что ситуация меняется к лучшему: растет квалификация муниципальных заказчиков, внедряется нормирование закупок: по результатам проверок администраций города 30 членов комиссий районных администраций прошли профессиональную переподготовку, что составляет 87% от состава комиссий.

Особое внимание при проверках уделялось выявлению безрезультатных и излишних трат бюджета в условиях нехватки средств и режима экономии. По результатам проверок были установлены факты приобретения материалов по цене выше сложившейся на рынке, завышение стоимости работ, двойная оплата работ. Например: по инвестиционному объекту «Строительство кладбища «Восточное» уборка проездов входила в два контракта – по строительству и по содержанию.

Кроме того, допускалась оплата услуг сторонних организаций, выполнение которых входит в полномочия казенных учреждений. Например, МКУ «Управление муниципальным жилищным фондом» привлекало к доставке квитанции за найм

муниципального жилья сторонние организации, а не выполняло эти работы собственными силами.

Хотелось бы отдельно отметить особую проблему в городе Перми – это бюджетные инвестиции.

Традиционно исполнение плана инвестиций за последние годы не превышает 85%. В результате допущенного низкого уровня финансовой дисциплины, ошибок при принятии управленческих решений заказчиками нарушаются сроки размещения заказов, что приводит к неисполнению инвестиционных расходов и отвлечению бюджетных средств из бюджетного процесса.

В качестве примера могу привести строительство резервуара для воды на территории насосной станции «Заречная»: при сроке сдачи 2014 год – объект до сих пор не получен. На целый финансовый год из бюджетного процесса были отвлечены средства в сумме 37 млн. рублей, по строительству канализационной сети в м/р Кислотные дачи начиная с 2013 года, сроки окончания ежегодно переносятся. За 2014 год по этому объекту из 10 млн. выделенных средств освоено всего 300 тыс. рублей, в 2015 году из 11 млн. рублей фактические расходы составили 3 млн. рублей.

При осуществлении аудита в сфере закупок мы ориентировались на риски, которые связаны с:

- завышением (начальных) максимальных цен контрактов;
- ограничением доступа к информации об объявляемых закупках;
- составление конкурсной документации под конкретного поставщика путем внесения в конкурсную документацию дополнительных критериев;
- незаконным внесением изменений в заключенный контракт, в том числе в части увеличения объема авансирования;
- осуществлением заказчиками приемки невыполненных работ, а также неприменением штрафных санкций к исполнителю контракта за его ненадлежащее исполнение;
- проведением закупок товаров с избыточными свойствами.

В результате контроля мы столкнулись практически со всеми этими ситуациями.

В качестве примера могу привести следующее:

- при проведении экспертизы проекта бюджета города Перми на 2016-2018 годы установлено, что в качестве обоснования для приобретения мебели для одного из учреждений планируется закупка итальянской мебели, что не соотносится с требованиями статьи 34 БК РФ (результатом явилось исключение расходов, как необоснованных);
- установленный неединичный факт нарушения в выборе способа обоснования начальной (максимальной) цены контракта не позволяет признать запланированные затраты обоснованными (применен проектно-сметный метод по расходам, не относящихся к строительству, реконструкции, капремонту объектов капитального строительства и текущему ремонту зданий и сооружений, что нарушает требования, предусмотренные частью 9 статьи 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ);

- формирование начальной (максимальной) цены контракта на основании лимитов без применения метода сопоставимых рыночных цен, завышает потребность в бюджетных средствах на обеспечение муниципальных нужд. Завышение НМЦК привело в 2015 году к приобретению услуг по акарицидной обработке мест массового отдыха против клещей с ростом цены по отношению к цене 2014 года, более чем индекс роста потребительских цен на 2015 год;

- отсутствие реализации ведомственного контроля позволяла МКУ «ПермГорЛес» производить приемку фактически невыполненных работ по обустройству мест отдыха в лесу, приведению в нормативное состояние пожарных водоемов, выполнению в лесу рубок ухода. По данным фактам проводится проверка природоохранной прокуратурой.

Контроль закупок, осуществляемых в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ муниципальными бюджетными и автономными учреждениями, показал, что большинство закупок – около 90% – происходит в отсутствие конкуренции – у единственного источника. При этом затраты превышают затраты на закупку аналогичных товаров, работ, услуг по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

То есть, несмотря на видимую законность нарушается предусмотренный Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ принцип экономически эффективного расходования средств и реализации мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

А вопрос экономии и достижения максимальных результатов с использованием минимального объема бюджетных средств является одним из наиболее важных вопросов в финансово-бюджетной политике.

В качестве источников получения информации о проблемах активно использовали данные общественного контроля закупок, сайтов по мониторингу качества муниципальных услуг.

Проверками затрагивались те сферы, где возникали вопросы у Пермской городской Думы, Главы города и главы администрации, общественности и правоохранительных органов.

Пример: в ходе экспертизы проекта бюджета и во исполнение поручения комитета Пермской городской Думы по пространственному развитию Контрольно-счетной палатой проведен анализ причин удорожания работ по реконструкции центральной площадки города Перми – эспланады, связанное с увеличением реконструированной площади по предложению администрации города Перми.

Анализ представленных материалов позволил еще на этапе планирования исключить необоснованные затраты на удорожание производства работ в зимнее время на сумму около 7 млн. рублей из стоимости работ (справочно: при исключении затрат на удорожание стоимость работ составит 359,4 млн. рублей).

Сигналы общественности, как правило, содержат ценную информацию.

Так, в конце 2014 года в нашу Палату поступило обращение гражданина по вопросу использования средств бюджета города на ликвидацию несанкционированной

свалки в одном из районов города. Контрольное мероприятие по указанному вопросу было включено в план работы Палаты на 2015 год.

В результате проверкой установлен ущерб бюджету почти на 27 млн. рублей, связанный с оплатой работ при неисполнении условий контракта: мусор подрядчиком был вывезен не на полигон, а на дорогу за пределы города.

По этому факту Прокуратурой города возбуждено уголовное дело в отношении подрядчика, в настоящее время решение еще не принято.

В плане проверок на 2016 год впервые в деятельности КСП учтены 4 предложения Общественной палаты Пермского края.

Проверка закупок указала на необходимость повышения качества планирования.

Примеры:

- при наличии нормативов были допущены сверхнормативные расходы. При норме 24 единицы техническое задание на обслуживание компьютеров и оргтехники в общественных центрах составлено из расчета 46 единиц техники, что превышает норму практически в 2 раза;

- размещение 90% заказов в декабре – это риск неисполнения запланированных закупок.

Контроль за внедрением нормирования в сфере закупок является важной составляющей нашей работы и оценивается нами как серьезная основа оптимизации бюджетных расходов. И, как результат нашего эффективного взаимодействия с администрацией города в этом направлении:

- были установлены нормативные затраты на обеспечение функций муниципальных органов;

- разработаны Методические рекомендации и правовые акты по определению порядка планирования, позволяющие повысить качество планирования;

- как следствие, исключены сверхнормативные расходы.

Надеюсь, что опыт контрольной деятельности в сфере закупок будет Вам полезен, коллеги!

Спасибо за внимание!



**Выступление члена Президиума Союза МКСО, председателя  
Контрольно-счетной палаты муниципального образования  
город Краснодар  
Балашевой Людмилы Ивановны**

*«Анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета, выявляемых при проведении аудита в сфере закупок на примере муниципального образования город Краснодар»*

Добрый день, уважаемые коллеги!

Сейчас на повестку дня в качестве темы номер один вышла эффективность расходов, потому что возможности их наращивать, собственно, исчерпаны.

В условиях дефицита бюджетов, растущей кредиторской задолженности по исполненным контрактам обеспечение эффективности и результативности расходов на закупки становится особенно актуальным. Важнейшую роль в решении этой задачи играет анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета при проведении аудита в сфере закупок, в том числе на этапе формирования бюджета и планирования закупок.

В муниципальном образовании город Краснодар аудит в сфере закупок осуществляется с 2014 года. До утверждения собственного Стандарта использовались методические рекомендации, утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.03.2014). Следует отметить, что эти методические рекомендации преимущественно посвящены законности закупок. Вместе с тем, законность закупок проверяется несколькими органами, уполномоченными на контроль – Федеральной антимонопольной службой, контрольный орган субъекта и муниципального образования. Поэтому важно минимизировать дублирование функций КСО и органов контроля, наладить между ними взаимодействие и обмен информацией о выявленных нарушениях.

Считаю, что максимальное внимание при проведении аудита в сфере закупок необходимо уделять проверке эффективности и результативности расходов на закупки, что является исключительной компетенцией КСО.

Рассмотрим наиболее значимые риски неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета при осуществлении закупок, выявленные за период 2014-2015 гг. в МО город Краснодар.

**Профессионализм заказчика**

Именно от профессионализма зависит качество и своевременность закупок. Сегодня наблюдается большое количество правовых коллизий в законодательстве о закупках, поэтому многие нарушения являются вынужденными. При этом соотношение величины штрафов и заработной платы работников контрактных служб и контрактных управляющих на муниципальном уровне таково, что «чрезмерное рвение» в вопросах контроля процедуры закупок может усугубить плачевную ситуацию с кадрами.

На первом этапе аудита в сфере закупок мы провели анализ обеспеченности квалифицированными кадрами контрактных служб и контрактных управляющих. По состоянию на июль 2014 года из 731 человек, являющихся работниками контрактных

служб, (контрактными управляющими) лишь 68% имели образование в сфере закупок, по состоянию на 01.06.2015 дополнительное профессиональное образование в сфере закупок получили уже 87%.

Однако тревожная ситуация с обеспеченностью кадрами сохраняется: так, по учреждениям образования уволилось 122 человека, прошедших повышение квалификации в сфере закупок. При этом затраты бюджета на обучение уволившихся сотрудников учреждений образования составили 547 тыс. рублей, т.е. данные расходы на закупки оказались безрезультатными. Муниципальным заказчикам рекомендовано предпринять меры по сокращению текучести кадров, работающих в сфере закупок.

В целях снижения рисков неэффективного и незаконного использования средств муниципального бюджета в муниципальном образовании должна реализовываться стратегия, направленная не только на обучение сотрудников контрактных служб, контрактных управляющих, членов комиссий, но и их закрепление.

Риски нерезультативных расходов в результате незавершенного строительства

Правительство делегировало авторам госпрограмм, министерствам, полномочия сосредоточить средства на приоритетных для страны направлениях.

Контрольно-счетная палата неоднократно обращала внимание на системные недостатки в выборе стратегических приоритетов в инвестиционной деятельности, которые приводят к наращиванию объемов незавершенного строительства.

Так, объем незавершенного строительства в МО город Краснодар по состоянию на 01.10.2015 составляет 14 442 526,5 тыс. рублей (724 объекта). За 9 месяцев 2015 года увеличение стоимости составило 925 445,5 тыс. рублей.

По данным ГРБС с 2011 года (более 5 лет) не продолжено строительство по 320 объектам стоимостью 2 088 527,4 тыс. рублей. Ежегодно по причине невозможности дальнейшего использования производится списание затрат на объекты незавершенного строительства. В 2016 году планируется списание 178 объектов с суммой капвложений 297 950,3 тыс. рублей.

По состоянию на 01.10.2015 остаются не введенными в эксплуатацию по причине недостаточного финансирования, либо несвоевременного оформления документации объекты, завершённые строительством в количестве 86 единиц, общей стоимостью 5 204 248,5 тыс. рублей. Объем финансирования, необходимый для их завершения (по данным ГРБС) составляет 301 921,7 тыс. рублей.

В истекшем периоде 2015 года по данным ГРБС введены в эксплуатацию 18 объектов общей стоимостью 641 919,5 тыс. рублей.

Контрольно-счетной палатой по результатам проведения контрольных мероприятий неоднократно отмечались нарушения в ведении бюджетного учета объектов незавершенных строительством, отсутствие ответственных лиц за такими объектами, проведение их инвентаризации, а также недостаточно организованной работе по вводу в эксплуатацию объектов высокой степени готовности.

Отсутствие полноценного учета незавершенного строительства создает риски некачественного планирования бюджетных инвестиций при формировании проекта бюджета.

Риски межбюджетных отношений

Существенные риски по расходам на закупки для муниципальных бюджетов создает несовершенство межбюджетных отношений. Так, казенным учреждением «Единая служба заказчика» по результатам закупок были заключены долгосрочные муниципальные контракты, предусматривающие софинансирование из бюджета

Краснодарского края в рамках программ «Краснодару - столичный облик» и «Социально-экономическое и территориальное развитие муниципальных образований».

В результате прекращения действия программ необеспеченность данных контрактов ЛБО составила 3 029 153,1 тыс. рублей, в том числе по социально значимым объектам, таким как:

- строительно-монтажные работы по реконструкции водоотводящей системы по балке реки Осечки – 1 575 283,3 тыс. рублей (общая стоимость контрактов 1 669 728,1 тыс. рублей);

- строительство первой очереди школы в х. Ленина на 1000 мест – 366 980,8 тыс. рублей (общая стоимость контракта 636 495,0 тыс. рублей);

- строительство пристроек к 3-м действующим муниципальным дошкольным образовательным организациям – 126 253,3 тыс. рублей (общая стоимость контрактов 186 978,8 тыс. рублей).

На указанные мероприятия ЛБО на 2015 – 2017 годы не доведены, при этом действие контрактов не приостановлено, что повлечет необходимость оплаты за выполненные работы. А в случае просрочки исполнения обязательств, исполнители вправе потребовать уплаты неустоек, что влечёт риск дополнительных бюджетных расходов на возмещение судебных издержек, уплату процентов за пользование чужими денежными средствами и т.п.

Учитывая, что МО город Краснодар несет субсидиарную ответственность по заключённым контрактам, Контрольно-счетной палатой была сделана рекомендация о необходимости обеспечения контрактов лимитами бюджетных обязательств, либо применении норм статьи 161 (пункт 6) Бюджетного кодекса РФ в части согласования новых условий муниципальных контрактов.

Не обеспеченная лимитами бюджетных обязательств кредиторская задолженность по заключенным МКУ «Единая служба заказчика» в рамках программы «Краснодару - столичный облик» контрактам составила 253 948,4 тыс. рублей.

Риски, выявляемые при планировании закупок

В соответствии с Законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, контрактная система охватывает этап планирования закупок, и именно качество планирования является условием законности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки.

Контрольно-счетной палатой МО город Краснодар проведено обследование законности расходов на закупки в части соблюдения требований к планам-графикам размещения заказов. К сожалению, выявлено большое количество нарушений законодательства о закупках. Так, 114 заказчиков МО город Краснодар (28 % от общего количества) нарушили установленный срок размещения планов-графиков на Официальном сайте, из них 19 заказчиков - на срок более 6 месяцев. При этом 16 заказчиков осуществляли закупки в отсутствие плана-графика.

Нарушаются требования о включении в планы-графики информации о закупках у субъектов малого предпринимательства, способом запроса котировок и у единственного поставщика. А ведь планы-графики – это не просто бюрократия, это рабочий документ, который позволяет управлять закупками, обеспечить требования Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ:

- о закупках у СМП не менее 15% совокупного годового объема закупок;
- о закупках способом запроса котировок цен в размере не более 10% совокупного годового объема и т.д.

Были выявлены факты установления заказчиками муниципального образования город Краснодар в планах-графиках начальных максимальных цен контрактов и совокупного годового объема закупок, превышающих сумму доведенных лимитов бюджетных обязательств, что при имеющемся уровне кредиторской задолженности совершенно недопустимо!

Установлено, что не все закупки, осуществляемые заказчиками МО город Краснодар, включаются в планы-графики размещения заказа (и сумма таких закупок составила более 2,4 млрд. рублей). В результате сделан вывод, что заказчиками МО город Краснодар не в полной мере обеспечены принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок.

Надеемся, что вступление в силу статьи 17 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «Планы закупок» даст больше возможностей для контроля соответствия закупок доведенным заказчикам лимитов бюджетных обязательств.

Необходимо формирование четкой взаимосвязи бюджетного процесса и процесса закупок, т.е. взаимосвязи между величиной бюджетных ассигнований, с одной стороны, и параметрами государственных и муниципальных контрактов, их результатами – с другой.

Существенные риски неэффективного расходования средств бюджета выявлены на этапе формирования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта с единственным поставщиком.

Действующие редакции статьи 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и Приказа Минэкономразвития от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта...» дают заказчикам возможность завышения в разы «стартовых» цен путем получения коммерческих предложений от «своих» и аффилированных с ними поставщиков.

При этом использование при расчете НМЦК объективной информации о ценах товаров, работ, услуг по контрактам, выполненным без нарушений и взыскания неустоек - не является для заказчиков обязательным.

Согласно статьи 7.29.1. Кодекса об административных правонарушениях РФ, ответственность за нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены предусмотрена лишь при размещении государственного оборонного заказа.

В результате завышение начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов с единственным поставщиком и вызванное им неэффективное использование средств бюджета носит системный характер.

Риски по расходам на проектно-изыскательские работы

В соответствии со статьей 12 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В рамках аудита в сфере закупок был выполнен анализ использования МКУ «Единая служба заказчика» результатов проектно-изыскательских работ, которым выявлены нерезультативные расходы.

За период 2014-2015 гг. по результатам закупок МКУ «Единая служба заказчика» были заключены контракты на выполнение проектно-изыскательских работ на общую сумму 573,4 млн. рублей, сумма выполненных проектно-изыскательских работ составила 483,4 млн. рублей, сумма оплаченных ПИР – 389,8 млн. рублей.

При этом фактически используются результаты проектно-изыскательских работ на сумму лишь 102,3 млн. рублей (по данным объектам заключены контракты на выполнение строительно-монтажных работ).

Результаты проектно-изыскательских работ на сумму 287,4 млн. рублей (из них ПИР, выполненные в 2014 году - 274,3 млн. рублей) не используются по причинам:

- отсутствия лимитов на проведение государственной экспертизы;
- получения отрицательного заключения государственной экспертизы;
- отсутствия лимитов на выполнение СМР.

В том числе, из-за отсутствия положительного заключения государственной экспертизы по ПИРам не осуществляются работы по обеспечению инженерными коммуникациями участков для многодетных семей, а это один из социально-значимых объектов.

Другой пример выявленных рисков – проектно-сметная документация на строительство бассейна получила положительное заключение государственной экспертизы, однако проект выполнен с таким количеством грубых ошибок, что подрядчик не имеет возможность завершить строительно-монтажные работы. В результате риск нерезультативных расходов на закупку составляет около 250 млн. рублей.

Риски при реализации инвестиционных проектов

Существенные риски неэффективных и нерезультативных расходов на закупки выявлены при заключении и исполнении контрактов на осуществление капитального строительства в рамках инвестиционных проектов.

Так, внеплановой проверкой МКУ «Единая служба заказчика» по вопросу эффективного и целевого расходования средств местного бюджета, выделенных на выполнение строительно-монтажных работ по объекту «Проектирование и реконструкция водоотводящей системы по балке реки Осечки» выявлено следующее.

Пунктом 3 статьи 72 БК РФ установлено, что муниципальные контракты, предметами которых являются выполнение работ, длительность производственного цикла выполнения которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели решениями о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты муниципальной собственности, принимаемыми в соответствии со статьей 79 Бюджетного Кодекса, на срок реализации указанных решений.

Решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности принимаются соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Однако соответствующее решение принято не было.

По результатам прохождения государственной экспертизы проектной документации (без смет и результатов инженерных изысканий) по Объекту получено положительное заключение от 15.07.2013. Следует отметить, что данная проектная, а также рабочая, документация не содержит необходимых мероприятий по сохранению и выносу инженерных коммуникаций попадающих в зону производства работ (предполагалось их выполнить отдельным проектом). Работы по переносу газопровода на глубине 3,2м ПК 7+89,75 и ПК 10+00,75 по состоянию на 30.10.2015 не выполнены, что в свою очередь препятствует прокладке 1 этапа ливневого коллектора.

По результатам прохождения государственной экспертизы сметной документации по Объекту было получено положительное заключение от 10.10.2013. Однако по состоянию на 30.10.2015 отсутствовали правоустанавливающие документы на земельные участки, требующиеся для строительства Объекта, в том числе под размещение:

- перекачивающей насосной станции № 1 (IV этап ливневого коллектора);
- перекачивающей насосной станции № 2 (V этап ливневого коллектора);
- сбросной насосной станции (VI этап ливневого коллектора);
- очистные сооружения (VII этап).

Необходимо отметить, что в период проведения электронного аукциона по объекту и заключения Муниципального контракта от 26.12.2013 у МКУ «УКС» отсутствовало разрешение на строительство Объекта. Разрешение на строительство под № RU23306000-3204-р от 22.01.2014 на выполнение работ по Объекту было выдано лишь 22.01.2014. Фактически подрядчик приступил к работам по вышеуказанному Муниципальному контракту со 02.06.2014.

Таким образом, в целях предотвращения незаконных и нерезультативных расходов, перед проведением закупок на строительно-монтажные работы, капитальное строительство необходимо проверить наличие ПСД и правоустанавливающих документов на земельные участки.

Роль централизации закупок в снижении рисков

Перспективным направлением снижения рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета является централизация закупок.

Следует отметить, что у большинства заказчиков на муниципальном уровне отсутствуют необходимое техническое оснащение и кадровый потенциал для осуществления функций по определению поставщика.

Так, например, в результате экспертно-аналитического мероприятия - обследование законности, целесообразности, своевременности, эффективности, результативности расходов на закупки муниципального казенного учреждения «Единая служба заказчика» было выявлено значительное количество нарушений законодательства о закупках:

- нарушения сроков внесения изменений в планы-графики (на общую сумму 1 528 500,2 тыс. рублей), несоответствие планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы утвержденной форме;
- факты завышения начальной (максимальной) цены контрактов в размере 38 906,16 тыс. рублей;
- осуществление закупок у СМП в размере лишь 8,4%;
- нарушения требований части 6 статьи 63 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ о продлении сроков подачи заявок на участие в аукционе в случае внесения изменений в извещении требований части 2 статьи 54 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ о сроках заключения контрактов;
- факты определения победителя на основании недостоверной информации (в нарушение частей 7 и 8 статьи 53 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ победителем конкурса признан участник, который предложил не лучшие условия исполнения контракта, в результате при оплате данных контрактов в полном объеме неэффективное использование средств бюджета составит 13 771,5 тыс. рублей);

- в нарушение части 15 статьи 28 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ не обеспечены требования законодательства в части хранения информации и документов о закупках (заявок на участие в конкурсе) в течение не менее трех лет;

- многочисленные факты не направления информации о приемке выполненной работы для включения в реестр контрактов, направление в реестр контрактов недостоверной информации, факты не размещения в единой информационной системе отчета об исполнении муниципальных контрактов на общую сумму 442 245,18 тыс. рублей.

В результате сделан вывод о том, что МКУ «Единая служба заказчика» не в полной мере соблюдается утвержденный статьей 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ принцип профессионализма заказчика.

Учитывая факты неоднократного нарушения МКУ «Единая служба заказчика» требований законодательства о закупках, практическое отсутствие экономии в результате проведенных конкурсов и аукционов, Контрольно-счетной палатой было рекомендовано передать полномочия по определению поставщика в сфере дорожной и строительной деятельности способом конкурсов и аукционов управлению закупок администрации МО город Краснодар.

Риски неэффективного использования средств бюджета при осуществлении закупок по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ

В бюджетных закупках, которые регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ, есть, по данным аудиторов СП, положительные подвижки — растет экономия и число поставщиков. Но госкомпания не спешит все делать по своему Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ. В половине случаев — всего лишь один поставщик.

Следует отметить, что Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ — это «рамочный» закон процедуры закупок, сроки и др. заказчик устанавливает самостоятельно в Положении о закупках. К сожалению, заказчики часто злоупотребляют возможностями, которые предоставляет им Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ.

Недостаточно подробно описан контроль за соблюдением требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, не распределены полномочия по контролю: согласно статье 6, контроль осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ отсутствует норма о проведении аудита закупок, об общественном контроле закупок, что создает предпосылки для незаконного, неэффективного и нерезультативного использования средств бюджетов.

Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ требует доработки в части конкретизации обязанностей по контролю закупок и аудита закупок.

#### Общественный контроль закупок

Хорошим подспорьем в ходе выполнения аудита в сфере закупок должен стать общественный контроль закупок. Количества сотрудников КСО явно недостаточно для проведения контрольных мероприятий сплошным методом, поэтому, как правило, проводятся выборочные проверки. Помимо этого, существуют закупки (питание в школах, детских садах, больницах) где качество исполнения контрактов могут оценить только граждане.

Именно общественники могут охватить весь объем государственных и муниципальных закупок, вовремя сигнализировать о некачественном или несвоевременном исполнении контрактов. Однако и в России общественный контроль

закупок проводится пока не в полном объеме, а в муниципальном образовании город Краснодар он пока отсутствует.

В целях обмена информацией о нарушениях в сфере закупок 26.02.2016 заключено соглашение о сотрудничестве с Общественной палатой Краснодарского края, которая проводит общественный контроль в сфере закупок.

Надеемся, что решение поставленных задач, в том числе на законодательном уровне, позволит существенно увеличить эффективность аудита в сфере закупок.

Спасибо за внимание!



## **Выступление председателя Контрольно-счетной палаты города Саяногорска Республики Хакасия Ряшенцевой Елены Геннадьевны**

### ***«Практическое применение оценки рисков неэффективного и неправомерного использования средств муниципального бюджета на муниципальные закупки в сфере ЖКХ»***

Уважаемые коллеги!

На сегодняшний день практика оценки рисков неэффективного и (или) неправомерного использования бюджетных средств является новым подходом в деятельности контрольно-счетных органов, хотя элементы данного подхода, на наш взгляд, использовались и до этого.

В целях освещения вопросов данного доклада под риском понимается вероятность негативного влияния на деятельность объекта контроля какого-либо действия, фактора или события, которые могут привести к неэффективному и (или) неправомерному использованию бюджетных средств.

Относительно недавно муниципальные контрольно-счетные органы были наделены полномочиями по осуществлению экспертизы муниципальных программ, проведению аудита закупок. Бюджеты многих муниципальных образований являются программными, следовательно, закупки производятся муниципалитетами в рамках муниципальных программ. Связь между достижением целевых показателей, ожидаемых результатов муниципальных программ и эффективностью проведения муниципальных закупок очевидна.

В бюджете муниципального образования город Саяногорск 91% расходов в 2015 году являлись программными, в 2016 году программные расходы составляют 93% от утвержденных расходов. Наибольшую долю программных расходов составляют расходы в сфере образования – 77%. Второе место по объему программных расходов занимает сфера жилищно-коммунального хозяйства – около 10%.

Жилищно-коммунальное хозяйство - особая, жизненно важная для всех сфера, от работы которой напрямую зависит благополучие, качество жизни наших людей. И жители в многочисленных обращениях дают объективную и жесткую оценку эффективности работы ЖКХ. Здесь следует реагировать не на последствия уже совершенных упущений, а работать превентивно – на предупреждение нарушений в отрасли, выявление рисков неэффективного использования ресурсов, особенно бюджетных.

Контрольно-счетной палатой муниципального образования город Саяногорск (далее – КСП МО г. Саяногорск) в 2015 году проведено контрольное мероприятие «Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг в части исполнения требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в рамках ведомственной муниципальной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в муниципальном образовании г. Саяногорск на 2013-2015 гг.», которое стало первым шагом к выявлению зоны рисков закупочной деятельности в конкретной муниципальной программе. Закупки по программе осуществлялись по подразделу бюджетной классификации РФ «Дорожное хозяйство» и разделу «Жилищно-коммунальное хозяйство».

В целях реализации пункта 2 статьи 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, которым установлено, что органы аудита в сфере закупок осуществляют анализ и оценку результатов закупок, КСП МО г. Саяногорск разработаны и утверждены Методические рекомендации «Определение показателей оценки законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки в рамках проведения аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд». При этом были использованы рекомендации Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия и опыт работы Счетной палаты ЗАТО Северск (Томская область), в деятельности которой в рамках аудита в сфере закупок проводился анализ эффективности закупок на основании балльной оценки.

Приложением к Методическим рекомендациям утверждена рекомендуемая форма показателей оценки законности, целесообразности, и обоснованности, своевременности, результативности.

Исходя из полученных баллов присваивается один из уровней состояния законности, целесообразности, и обоснованности, своевременности, результативности: высокий, достаточный, низкий, неудовлетворительный. Баллы, соответствующие каждому уровню, были определены методом вариативности.

Например, по законности рекомендуется 3 показателя оценки, у каждого из которых свои оценочные баллы. И так далее, по показателям целесообразности и обоснованности, своевременности и результативности расходов на закупки.

Методическими рекомендациями установлен порядок согласования показателей оценки с руководителями объекта аудита, что является важным моментом при проведении мероприятия. Если объектом аудита показатели согласованы, то ссылка на их необъективность по окончании мероприятия не последует.

Между показателями оценки результатов закупок и эффективности реализации муниципальной программы установлена взаимосвязь. Например, одним из показателей оценки целесообразности и обоснованности закупок является «выявление фактов закупок, не соответствующих целям заказчика, предусмотренным муниципальной программой, не соответствующих функциям и полномочиям заказчика, а также закупок предметов роскоши». Таким образом, при проведении аудита закупок анализируются достигнутые показатели эффективности реализации муниципальных программ. Оценка проводилась по завершённым закупкам.

Среди основных недостатков и нарушений, выявленных в процессе проведения аудита в сфере закупок в 2015 году, можно назвать:

- отсутствие информации о закупках в плане-графике, тем самым нарушение одного из принципов Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ – принципа открытости и прозрачности;
- неверный выбор и применение метода расчета и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, отсутствие обоснования выбора метода, игнорирование приоритетного метода анализа рынка;
- отсутствие документов, подтверждающих обоснование начальной максимальной цены контракта;
- дополнительные незапланированные расходы бюджета (неустойка и госпошлина за невыполнение условий контракта) и другие.

По результатам проведенного мероприятия оценка эффективности закупок, полученная объектом проверки на основании согласованных показателей, составила 62

балла из 100 возможных, что характеризует низкий уровень состояния законности, целесообразности и обоснованности, своевременности, результативности закупок по проверяемой программе, из них:

- законность – 12 баллов из 30 возможных;
- целесообразность и обоснованность - 15 баллов из 20 возможных;
- результативность - 35 баллов из 40 возможных;
- своевременность – 0 баллов из 10 возможных.

Кроме того, недостатки были выявлены и в самой программе.

Риск-ориентированный подход на основе выявленных нарушений предопределил задачи последующих экспертно-аналитических мероприятий КСП МО г.Саяногорск: выявление и оценка возможных рисков в проекте другой муниципальной программы «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и транспортной системы муниципального образования город Саяногорск на 2016 - 2020 годы» (далее – МП «Развитие ЖКХ»), а затем при ее исполнении. В рамках данной программы практически все мероприятия проводятся посредством планирования и осуществления муниципальных закупок.

В результате проведения финансово-экономической экспертизы проекта МП «Развитие ЖКХ», КСП МО г. Саяногорск выявлены недостатки проекта и внесены предложения, способствующие снижению рисков, приводящих к неправомерному и неэффективному использованию средств местного бюджета.

В 2016 году экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка рисков неэффективного и неправомерного использования муниципальными образованиями Республики Хакасия бюджетных средств при реализации муниципальных программ в 2015-2016 годах» проводилось в рамках утвержденной МП «Развитие ЖКХ», в том числе осуществлен аудит в сфере закупок.

Управление рисками, сопровождающими систему закупок за счет бюджетных средств, является одним из важных моментов повышения результативности бюджетных расходов, минимизации финансовых потерь. Алгоритм управления рисками при бюджетных закупках можно представить следующим образом:

- выявить характер и систематизировать возможные риски системы бюджетных закупок. При этом необходимо учитывать риски со стороны муниципального заказчика и со стороны исполнителя заказа;
- проанализировать возможные варианты развития событий, соответствующие данному риску (возможные исходы принятия решений, характер случайных событий);
- определить возможные пути минимизации финансовых потерь.

Руководствуясь примерной классификацией рисков, приводящих к неэффективному и неправомерному использованию муниципальными образованиями Республики Хакасия бюджетных средств при реализации муниципальных программ, утвержденной коллегией Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, в результате проведенного мероприятия выявлены финансовые, правовые, организационные, исполнительские, административные риски, а также риски в сфере закупок. Указанные риски в сфере закупок связаны с негативным влиянием факторов или событий, которые могут привести к нарушениям и недостаткам при осуществлении закупок.

Например, проверка обоснованности объема финансирования и начальных максимальных цен контракта (НМЦК), предусмотренных для приобретения специализированной коммунальной техники в рамках МП «Развитие ЖКХ» показала:

- несоответствие объемов финансирования, указанных в муниципальной программе на определенный вид коммунальной техники, и НМЦК, указанной в плане-графике объекта проверки, что может привести к невыполнению задачи программы либо невозможности осуществления закупки;

- занижение установленной в плане-графике ориентировочной НМЦК на приобретение специализированной коммунальной техники по сравнению с ценой, определенной методом сопоставимых рыночных цен с использованием имеющихся коммерческих предложений, в результате чего закупка может не состояться, задача и цель муниципальной программы может быть не достигнута;

- значительное превышение (более чем в 10 раз) стоимости единицы работы машинной разметки при проведении мероприятия «Нанесение дорожной разметки на территории муниципального образования» в 2015 году по сравнению с запланированной на 2016 год, причиной которого является неучтенное изначально состояние дорожного покрытия и неоправданное применение вида работ «Нанесение обозначений движения по полосам со световозвращающими элементами», что привело фактически к неэффективному использованию бюджетных средств в 2015 году.

Кроме того, КСП МО г. Саяногорск обращено внимание ответственного исполнителя МП «Развитие ЖКХ» на взаимосвязь целей, задач, мероприятий, целевых показателей и конечных результатов муниципальной программы. Например, целевой показатель «Количество вновь созданных объектов коммунальной инфраструктуры (или разработанных проектов) (ед.)» не подкреплен объемами финансирования, соответственно, закупка не может быть проведена. Следовательно, ожидаемый результат «увеличение количества вновь созданных объектов коммунальной инфраструктуры к 2020 году на 4 ед.» не может быть достигнут. Аналогичная ситуация сложилась по мероприятиям «Капитальный ремонт жилых помещений, находящихся в муниципальной собственности», «Капитальный ремонт объектов теплоснабжения и водоотведения на территории муниципального образования», «Проведение работ по составлению технического паспорта на сети уличного освещения».

На основании представленных КСП МО г. Саяногорск предложений ответственным исполнителем МП «Развитие ЖКХ» разработан и реализуется план мероприятий по минимизации рисков в сфере закупок.

Уважаемые коллеги!

Внедрение риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении мероприятий контрольно-счетного органа основывается на аналитических данных о выявленных ранее нарушениях и недостатках, мониторинге возможного риска потерь бюджетных средств, определении достижимости запланированных результатов и способствует своевременному предотвращению причин нарушений в сфере закупок.

Считаем, что позиционирование контрольно-счетного органа как органа, работающего на предупреждение возможных нарушений и недостатков, а не только на выявление уже свершившихся фактов, должно стать нашей системной практической деятельностью.

Спасибо за внимание!

## **Выступление и.о. председателя Контрольно-счетной палаты города Красноярска Линючевой Елены Витальевны**

### ***«Практика аудита в сфере закупок на примере контрольных мероприятий, проведенных Контрольно-счетной палатой города Красноярска»***

Уважаемые коллеги!

Одним из приоритетных направлений деятельности контрольно-счетных органов в настоящее время - является реализация полномочий по осуществлению аудита закупок.

Начиная с 2014 года Палата города Красноярска проводит аудит закупок.

Деятельность по внедрению аудита закупок начиналась с повышения квалификации сотрудников Палаты (в 2014-2015 годах восемь сотрудников прослушали курс лекций по применению Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ в институте госзакупок), с разработки стандарта внешнего муниципального финансового контроля - «Проведение аудита в сфере закупок».

Этот стандарт предусматривает, что аудит закупок может быть осуществлен путем проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия.

В 2014 году было впервые проведено контрольное мероприятие - проверка исполнения требований законодательства в сфере закупок.

Объектом проверки было Главное управление культуры.

По итогам проверки были выявлены нарушения законодательства в части ведения плана-графика закупок, размещения информации в реестре контрактов.

Это был первый опыт Палаты по проведению аудита закупок, который не остался незамеченным. На семинаре-совещании муниципальных контрольно-счетных органов России, (май 2014 года) Палата города Красноярска была отмечена в числе первых, кто провел мероприятие по аудиту закупок.

В течение всего прошлого года в рамках экспертно-аналитических мероприятий нами проводился мониторинг закупок.

В прошлом году было опубликовано 2 197 извещений о проведении закупок.

Это на 20 % меньше, чем в 2014 году.

Основным способом определения поставщика как в 2014 так и 2015 годах является электронный аукцион.

Доля аукционов составляет около 70 % от всех опубликованных извещений в 2015 году.

В 2014 году доля электронных аукционов составляла 69%.

Причина наибольшей востребованности электронного аукциона удобство данного способа и минимизация временных и материальных затрат для всех участников.

Количество конкурсов осталось на уровне 2014 года и составило 14,5 %.

Несостоявшиеся закупки составили около 16 % от общего числа закупок.

Самая высокая доля несостоявшихся процедур среди всех способов приходится на конкурсы.

Так в 2015 году из объявленных конкурсов не состоялось порядка 70%, в связи с тем, что подана одна заявка либо ценовые предложения отсутствовали.

Закупки малой стоимости с начальной ценой до 100 тыс. рублей, составили 24 % от всех закупок.

Экономия от торгов составила порядка 500 млн. рублей или около 6 % от объема закупок.

В прошлом году Палатой было проведено 7 контрольных мероприятий, в рамках которых проверялась закупочная деятельность.

Объектами контроля являлись объекты:

- сферы ЖКХ, управления муниципальным имуществом и строительством (департамент городского хозяйства, департамент имущества и земельных отношений и подведомственные им учреждения, департамент градостроительства);
- социальной сферы (учреждения спортивно-массовых мероприятий, учреждения социальной защиты населения).

По итогам работы Палаты за 2015 год в ходе контрольных мероприятий всего было проверено 200 закупок на общую сумму почти 1,5 млрд. рублей.

Выявлено нарушений при осуществлении закупок и исполнении муниципальных контрактов по 94 закупкам на сумму 1 млрд. 250 млн. рублей.

Характер нарушений следующий:

- планы-графики закупок не соответствовали установленным нормам, (они не размещались или размещались с нарушением сроков);
- нарушался порядок размещения заказа у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя (не размещались, или размещались с нарушением сроков извещения на сайте государственных закупок);
- нарушались условия контрактов, включая необоснованное их изменение;
- не применялись меры ответственности по контракту;
- в Единой информационной системе не размещались отчеты об исполнении контракта (отдельных этапов контракта);
- нарушались сроки размещения информации, предусмотренной законодательством, в реестре контрактов.

В 2015 году Палатой была проведена знаковая проверка реализации Указа Президента по обеспечению 100%-й доступности к 2016 году местами в детских садах детей от 3-х до 7-ми лет.

Проверено четыре объекта контроля (Департамент градостроительства, УКС, ДМИиЗО, Главное управление образования).

В рамках данной проверки проверены закупки:

- по строительству 6 детских садов,
- на проведение ремонтных работ по 2-м детским садам, и по приобретению 2-х зданий под детские сады.

Первое, что хотелось бы сказать, что из 50 проверенных планов-графиков, нарушения выявлены по всем объектам контроля:

- информация в планах-графиках не соответствовала информации, указанной в извещениях о закупках;
- изменения в планы-графики вносились менее чем за 10 дней;
- на момент опубликования извещений о закупках отсутствовала информация в планах-графиках.

Выявлены случаи, когда в дополнительные соглашения включались работы, не предусмотренные документацией о закупках и контрактами (12 млн. рублей).

Мы активно взаимодействуем с Прокуратурой города, а также с региональным отделением Общероссийского общественного движения «Народный фронт».

Мы получаем от коллег «сигналы» о нарушениях в сфере закупок. Включаем обозначенные вопросы в свои контрольные мероприятия, и, как правило, во всех случаях эти сигналы получают подтверждение.

Так по обращению Народного фронта в проверку дирекции спортивно - массовых мероприятий был включен вопрос по проведению аудита закупок по обустройству спортивными сооружениями острова Татышев в г. Красноярске.

В ходе данной проверки выявлены нарушения законодательства в сфере закупок по трем закупкам из пяти, в том числе по одной закупке выявлены два нарушения (в плане-графике не соответствовала информация, указанная в извещении о закупке, заключены дополнительные соглашения с включением работ, не предусмотренные документацией о закупке и контрактом).

Проведена совместная проверка Палаты и Прокуратуры города по поступившей жалобе на поставку оборудования в 2015 году в три образовательные учреждения города (две школы – и детский сад).

По итогам контрольного мероприятия выявлены нарушения законодательства в сфере закупок, главному управлению образования прокуратурой города вынесено представление.

В прошлом году мы заключили соглашение с Антимонопольной службой по Красноярскому краю.

Взаимодействие осуществляется по вопросам предупреждения, выявления и пресечения нарушений в сфере муниципальных закупок.

Важная составляющая совместной работы – обмен информацией по вопросам, представляющим взаимный интерес в сфере закупок.

В качестве причин выявляемых недостатков и нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, отмечаем:

- действия (бездействия) должностных лиц объектов проверки;
- сложность законодательства о контрактной системе в сфере закупок, включая большое количество подзаконных нормативных правовых актов;
- неоднозначное толкование отдельных положений Закона;
- недостаточную квалификацию профильных специалистов (контрактных управляющих) объектов проверок;
- значительные по времени периоды неработоспособности официального сайта, основной причиной которых являются регламентные работы.

По итогам проведенного аудита в сфере закупок в целях устранения выявленных недостатков и нарушений отчеты по всем контрольным мероприятиям направлялись в Прокуратуру города, в соответствии с заключенным Соглашением об основах взаимодействия.

По фактам нарушений Прокуратурой города, администрацией города и руководителями муниципальных учреждений были приняты меры реагирования к работникам (к 23 работникам применены меры дисциплинарного взыскания, к 6-ти применены меры административной ответственности (размер штрафов от 15 тыс. рублей до 75 тыс. рублей).

Анализ количества финансовых и нефинансовых нарушений по итогам 2015 года показал, что нарушения при осуществлении закупок составили около 50 % всех выявленных нарушений.

Ни у кого не вызывает сомнения, что процедура осуществления закупок является неотъемлемой частью расходования бюджетных средств.

Количество выявляемых нарушений в этой сфере свидетельствует о высоком уровне бюджетных и коррупционных рисков.

Контрольно-счетная палата города Красноярск использует все технологические наработки прошлого года и опыт других территорий.

Информация о результатах проведенных контрольных мероприятий по аудиту закупок Палатой размещается в единой информационной системе (на сайте закупок).

В текущем году Палата планирует размещать анализ наиболее часто встречающихся нарушений на официальном интернет-сайте.

Надеемся, что данная информация станет руководством по недопущению финансовых нарушений и недостатков со стороны всех структур, имеющих отношения к бюджету.

Благодарю за внимание!



## **Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Иркутской области Морохоевой Ирины Петровны**

*«О практике проведения аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд»*

Добрый день, уважаемые коллеги!

Эффективность бюджетных расходов во многом опирается на создание современной и качественной системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплены полномочия региональных и муниципальных контрольно-счетных органов по системной проверке, анализу, оценке информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности расходов на закупку товаров, работ и услуг.

Позиция Счетной палаты РФ сводится к максимальной концентрации контрольно-счетных органов на данной тематике.

КСП области в 2015 году аудит в сфере закупок проводился в рамках 36 контрольных мероприятий на 78 объектах. Проверено 650 закупок на 8 508 800,0 тыс. рублей. Выявлено нарушений в сфере закупок на 1 265 941,2 тыс. рублей, в том числе нарушения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ - 1 227 700,0 тыс. рублей. При этом в 2014 году объем нарушений составил 267 170,80 тыс. рублей. Столь существенный рост объясняется тем, что КСП области в 2015 году в соответствии с действующим законодательством в полном объеме приступила к аудиту в сфере закупок. Активная работа ведется и в муниципальных образованиях Иркутской области.

Как мы видим, временной отрезок для анализа невелик, но уже позволяет сделать выводы. При подготовке информации к данному совещанию рассмотрены данные КСП Иркутской области, контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Значительное количество ошибок выявляется при формировании контрактов.

Это уже давно известные нарушения, связанные, в том числе, с несвоевременным размещением планов-графиков закупок, внесением в них изменений. Все мы знаем, что согласно Классификатору нарушений эти нарушения не несут суммовых выражений, вместе с тем, они весьма значимы в рамках антикоррупционной работы, которая базируется на открытости и гласности и является полномочием контрольно-счетных органов. Необходимо отметить, что если на региональном уровне вопросы, связанные с размещением графиков в значительной степени решены, то на уровне муниципальных образований данные ошибки встречаются повсеместно.

Один из последних ярких примеров. В 2016 году проверка использования средств областного бюджета по ведомственной целевой программе «Организация деятельности государственных музеев Иркутской области» выявила условия, которые могут способствовать коррупции. Так, Музеем декабристов в отсутствие утвержденного и размещенного на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru) плана-графика заключено 12 государственных контрактов, а в плане закупок Краеведческого музея не было точного определения предмета закупки, минимальных необходимых требований к закупаемым

товарам (работам, услугам), указания точного срока исполнения закупок. К чему это может приводить, все мы знаем.

Возвращаясь к вопросу муниципальных образований, хотелось бы отметить, что 22 марта 2016 года при Губернаторе Иркутской области состоялось координационное совещание по обеспечению правопорядка, где приняли участие контрольные, надзорные, правоохранительные органы. В том числе рассмотрены результаты работы исполнительных органов государственной власти Иркутской области, контролирующих и правоохранительных органов по противодействию правонарушениям, в том числе коррупционной направленности, в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

По предложению КСП Иркутской области принято и внесено в протокол решение - министерству по регулированию контрактной системы в сфере закупок Иркутской области во взаимодействии с управлением по региональной политике и Контрольно-счетной палатой организовать и провести для должностных лиц муниципальных образований семинар-совещание по применению Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, а также обсуждению практических рекомендаций по устранению типичных нарушений в сфере закупок. Надеюсь, это позволит решить самые актуальные вопросы.

Говоря о проблемах контрактной системы в сфере закупок, хотелось бы показать, как к вопросам ответственности за нарушения относятся правоохранительные и надзорные органы.

Также в марте текущего года в Иркутском филиале института Генеральной прокуратуры РФ состоялся научно-практический семинар в форме круглого стола, где обсуждались вопросы противодействия коррупционным проявлениям при расходовании бюджетных средств. Участвовали представители прокуратур из трех федеральных округов – слушатели курсов повышения квалификации, действующие прокуроры.

Докладывая о деятельности КСП Иркутской области, в том числе в рамках аудита закупок, мы упомянули и значительном блоке нарушений, связанном с деятельностью контрактных управляющих. Поступили вопросы, в том числе активно уточнялась степень ответственности именно контрактных управляющих. Мы высказали свою позицию, что в первую очередь ответственен руководитель, подписывающий контракт и принимающий решения. Вместе с тем, анализ информации, поступающей от наших КСО, свидетельствует, что в целом деятельности управляющих внимание не уделяется, работа ведется формально, и мы будем последовательно обращать на это внимание.

Так, КСП города Саянска сообщает, что отмечается не обеспечение заказчиком соблюдения принципа профессионализма, установленного статьей 9 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, который предусматривает осуществление деятельности заказчика на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Аудит в сфере закупок учреждений образования показал, что в 2 детских садах из 10 работники исполняли обязанности контрактного управляющего, не имея высшего образования или дополнительного. Эти ошибки отмечаются повсеместно.

Значительная часть нарушений связана с формированием начальных (максимальных) цен контрактов.

Так, при аудите эффективности использования средств областного бюджета, выделенных в 2014 – 2015 годах министерству здравоохранения Иркутской области на

лекарственное обеспечение, КСП Иркутской области установлено, что начальная цена контрактов (на общую сумму 44 871,4 тыс. рублей) формировалась с нарушением статьи 22 Федерального Закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ на основании информации о ценах лекарственных препаратов, содержащихся в неисполненных контрактах.

Кроме того, в соответствии с частью 8 статьи 22 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ заказчиком применяется тарифный метод, если в соответствии с законодательством РФ цены закупаемых товаров для обеспечения государственных нужд подлежат государственному регулированию. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта определяется по регулируемым ценам. Минздравом области при закупке жизненно важных лекарственных препаратов, на которые в целях обеспечения государственного регулирования цен в государственном реестре зарегистрированы предельные отпускные цены, начальная цена формировалась не тарифным методом, а методом сопоставимых рыночных цен - начальная цена контракта, как правило, оказывалась выше.

Также имели место случаи дробления закупок лекарственных препаратов, что приводило к приобретению препаратов по более высокой цене.

Одна из последних проверок проведена в отношении средств, предоставленных бюджету муниципального образования «Аларский район».

Наряду с другими нарушениями установлено, что начальная (максимальная) цена контракта на выполнение работ по капитальному ремонту МДОУ «Ангарский детский сад» в аукционной документации вопреки сводному сметному расчету необоснованно увеличена на сумму 1 608,5 тыс. рублей и составила 19 171,14 тыс. рублей. Администрацией с несоблюдением принципа эффективности использования бюджетных средств (статья 34 Бюджетного кодекса РФ) направлено на оплату расходов подрядчиков на временные здания и сооружения, непредвиденные расходы, зимнее удорожание всего на сумму 16 270,7 тыс. рублей.

Эти факты не говорят о коррупции, разумеется, но могут косвенно свидетельствовать о ней.

Существенные нарушения допускаются при исполнении контрактов. Хотелось бы остановиться на таком примере - администрацией города Усолье-Сибирское заключались муниципальные контракты на участие в долевом строительстве многоквартирных жилых домов в целях формирования специализированного жилого фонда для детей-сирот. В процессе исполнения заключались дополнительные соглашения об увеличении процента авансирования, таким образом, изменялись существенные условия контрактов. Фактически за счет средств областного бюджета осуществлено строительство объектов, а не долевое участие в строительстве.

Администрацией Аларского района Иркутской области дополнительным соглашением к муниципальному контракту на выполнение работ по строительству автомобильной дороги, заключенным с ОАО «Дорожная служба Иркутской области», изменены сроки исполнения контракта и объемы выполнения работ (на сумму 2,5 млн. рублей).

Таким образом, ясно видно, что нарушения в сфере закупок допускаются достаточно часто и работа требует совершенствования инструментов.

В своей работе контрольно-счетные органы в соответствии с действующим законодательством взаимодействуют с рядом структур, в том числе с органами прокуратуры, ФСБ, МВД, СК РФ, УФАС РФ, Федерального казначейства.

Наша совместная работа осуществляется в соответствии с подписанными соглашениями о сотрудничестве. Все соглашения размещены на официальном сайте КСП области. В рамках этих документов происходит обмен информацией, результатами контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Кроме того, предусматривается возможность участия в совместных проверках.

Кроме того, для повышения эффективности аудита, в том числе в сфере закупок, КСП Иркутской области заключены соглашения о сотрудничестве:

- с Общественной палатой Иркутской области;
- со службой государственного финансового контроля Иркутской области;
- с Управлением федеральной антимонопольной службы по Иркутской области;
- с Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Иркутской области.

Также взаимодействие осуществляется с областным отделением Общероссийского народного фронта.

В качестве инструментов КСП области использует как проведение аудита в сфере закупок в рамках контрольных мероприятий, так и методы удаленного аудита:

- анализ официального сайта РФ по вопросу закупок;
- система «Контур Фокус».

Кроме того, после включения в решение упомянутого ранее координационного совещания по обеспечению правопорядка при Губернаторе Иркутской области нашего пожелания, решится вопрос о подключении к системе «АЦК-Госзаказ».

Говоря о реализации Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, необходимо упомянуть о проблемах, с которыми сталкиваются наши контрольные органы. Так, КСП Тулунского района сообщила при подготовке к данному совещанию, что в ходе одного из контрольных мероприятий установлено - администрацией одного из поселений (с. Гадалей) приобретена квартира на сумму 816,0 тыс. рублей.

При этом в план-график закупок не были внесены изменения в части способа размещения заказа, цены контракта и не указаны условия финансового обеспечения исполнения контракта на приобретение жилья.

При осуществлении закупки на приобретение жилого помещения для обеспечения малоимущих граждан жилыми помещениями Администрацией не соблюдены требования пункта 9 части 1 и части 9 статьи 31 Федерального закона от 05.04.2013г. № 44-ФЗ к участникам закупки. Кроме этого, в нарушение статьи 10, 11, пункта 5 части 2 статьи 13.3 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» допущен конфликт интересов и Администрацией Гадалейского сельского поселения не приняты меры по недопущению возможности возникновения конфликта интересов.

Проще говоря, квартира приобретена у сына главы администрации. Материалы переданы в прокуратуру, она направила их в следственные органы, которые отказали в возбуждении уголовного дела из-за того, что сумма не составила 1,5 млн. рублей. В итоге виновные лица не привлечены как к уголовной ответственности, так и к административной.

Не оценивая действия представителей прокуратуры, следственных органов, хотелось бы отметить, что обладая полномочиями в части аудита в сфере закупок, мы не имеем полномочий в части составления протоколов об административных правонарушениях при нарушениях Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ. По нашему мнению, данный вопрос нуждается в дополнительном обсуждении.

Также вопросы у наших КСО вызывает исполнение статьи 94 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, в части размещения в единой информационной системе

отчета об исполнении контракта и статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ в части направления информации об исполнении в реестр контрактов (муниципальных контрактов), оплата и поставка по которым происходит периодически.

Из пункта 2 Письма Казначейства России от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5 следует, что согласно положениям Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов требования о направлении в реестр контрактов информации о планируемых этапах исполнения и оплаты контракта, внесение изменений в информацию о заключенном контракте после каждого подписания акта приемки оказанных услуг, а также информации после исполнения (оплаты) очередного этапа контракта не установлено. Информация (сведения) об исполнении контракта для включения в соответствующий реестр контрактов направляется заказчиками после исполнения контракта (всех его этапов).

В то же время Минфин России в Письме от 28.05.2014 № 02-02-07/25618 отмечает, что при наличии у заказчика документов, свидетельствующих об исполнении этапа контракта, то есть документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства при частичной поставке товаров, частичном выполнении работ, оказании услуг, или документов, подтверждающих оплату этапа контракта, заказчик представляет сведения об исполнении по каждому факту оплаты этапа контракта в установленном порядке.

В письме Минэкономразвития России от 11.06.2015 № Д28и-1757 «О применении отдельных положений Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ» при осуществлении закупки услуг длящегося характера, оказываемых в течение года, необходимо проводить ежемесячную экспертизу оказанных услуг и составлять ежемесячный отчет, если условиями заключенного контракта этапы оказания услуг не предусматриваются, но приемка и оплата оказанных услуг производятся ежемесячно.

Анализируя единую информационную систему, можно сделать вывод, что различные заказчики по-разному трактуют положения статей 96 и 103 Федерального закона в части сроков размещения отчетов об исполнении контрактов и направлении информации в реестр об исполнении контрактов с периодической оплатой и поставкой, но без указания в контракте на этапность.

У контролирующих органов также отсутствует единый подход по срокам размещения информации в реестре контрактов и отчетов в единой информационной системе. Таким образом, налицо отсутствие единообразия единого подхода к рассматриваемой проблеме.

Значительное количество нарушений отмечается в части норм Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ. Так, КСП области в 2016 году установлено, что областным государственным автономным учреждением «Региональный лесопожарный центр Иркутской области» за счет доходов от иной приносящей доход деятельности приобретена 1-комнатная квартира в г. Иркутске, стоимостью 3,5 млн. рублей. Приобретение данной квартиры осуществлено способом осуществления прямых закупок (с единственным поставщиком). При этом положение о закупках, товарах, работ и услуг для нужд Центра в части предельного объема прямой закупки (до 4,0 млн. рублей в квартал) изменено накануне заключения данного договора.

Квартира может быть предоставлена только как служебное жилье, однако лесопожарный центр передал её сотруднику безвозмездно. Позднее заключено дополнительное соглашение и предусмотрена оплата в размере 700 тысяч рублей.

Материалы проверки КСП направлены в прокуратуру и следственные органы, в настоящее время квартира стоимостью 3,5 млн. рублей возвращена в областную собственность.

Указанная ситуация свидетельствует о предоставлении отдельным юридическим лицам возможностей в процессе определения способа закупки необоснованно широких пределов усмотрения способов закупки, об исключения конкурсных процедур, что требует внесения изменений в Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ в части ограничения отдельных юридических лиц полномочий по определению способа закупки.

Совсем недавно Правительственная комиссия на федеральном уровне одобрила законопроект, ужесточающий контроль за закупками государственных и муниципальных унитарных предприятий. Предлагается распространить государственную контрактную систему на все закупки, кроме грантов и закупок для выполнения государственных контрактов самими ГУПами. В случае принятия документа предприятия должны будут вести закупки по определенным процедурам и будут ограничены в покупках иностранных товаров. Также было решено распространить систему государственных закупок на автономные учреждения и фонды, когда они тратят бюджетные средства. Таким образом, возможно при будущих изменениях будут учтены и другие, в том числе наши пожелания.

Полагаю, что совместная конструктивная работа в Иркутской области позволила бы работать более эффективно. Кроме того, информируем, что в настоящее время проходит согласование проект закона о внесении изменений в Федеральный закон № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». В частности, предполагается ввести пункт, который предусматривает получение постоянного доступа контрольного органа к региональным государственным информационным системам.

Уважаемые коллеги!

Подытоживая выступление, хотелось бы подчеркнуть, что в своей деятельности КСП Иркутской области не ставит во главе угла задачу по наказанию виновного. Несмотря на наличие подобных полномочий, мы не нацелены на конфронтацию с объектами проверки. Наша цель - предотвращение нарушения, а в том случае, если оно уже допущено, поиск причины ошибки, устранение риска.

Благодарю за внимание!

## **Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия**

**Лях Ольги Алексеевны**

### ***«Об объявлении 2017 года «Годом внешнего муниципального финансового контроля»***

Уважаемые коллеги!

В большинстве субъектов СФО, под эгидой оптимизации расходов бюджетных средств, производится сокращение численности сотрудников контрольно-счетных органов муниципальных образований.

В частности, в Республике Хакасия штатная численность 6 муниципальных контрольно-счетных органов сокращена на треть.

Сокращение штатной численности в совокупности с расширением круга полномочий контрольно-счетных органов в сфере внешнего финансового контроля, в частности, осуществление аудита в сфере закупок, а также необходимостью выполнения функций по материально-техническому обеспечению своей деятельности для контрольно-счетного органа со статусом юридического лица, обуславливает снижение качества осуществления внешнего муниципального финансового контроля и как следствие его эффективности.

Имеется правовой пробел при реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в сфере определения размеров и условий оплаты труда лиц, замещающих в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования.

Так, нормами Бюджетного кодекса РФ, а также Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, полномочия органов местного самоуправления по определению размеров и условий оплаты труда лиц, замещающих муниципальные должности председателя, заместителя председателя и аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования, не определены.

В связи с чем, реализация органами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов в сфере оплаты труда лиц, замещающих в контрольно-счетном органе муниципального образования муниципальные должности, будет затруднительной без соответствующей корректировки норм федерального законодательства.

Более того, не включение в конструкцию правовой нормы, содержащейся в пункте 2 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, вышеуказанных муниципальных должностей, замещаемых в контрольно-счетном органе муниципального образования, приведет к невозможности установления высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении дотационных муниципальных образований нормативов формирования расходов на оплату труда в отношении председателя, заместителя председателя, аудитора контрольно-счетного органа муниципального образования.

Благодарю за внимание!

## **РЕШЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА**

### **Союза муниципальных контрольно-счетных органов по вопросу «Об оценке рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг. Взаимодействие с общественными палатами. Практика контрольно- счетных органов Республики Хакасия в сфере аудита закупок»**

04 апреля 2016 г.

г. Абакан

Президиум Союза МКСО, заслушав выступления участников заседания, отмечает следующее.

По итогам заседания Президиума Союза МКСО в режиме «круглого стола» состоялся полезный обмен мнениями, рассмотрены вопросы риск-ориентированного подхода к организации и проведению аудита в сфере государственных и муниципальных закупок и совершенствования механизма взаимодействия в этих направлениях с правоохранительными органами и общественными организациями, органами антимонопольного регулирования и органами государственной и муниципальной власти, вопросы правоприменительной практики положительного опыта работы региональных и муниципальных контрольно-счетных органов по осуществлению контроля в сфере закупок по различным направлениям использования бюджетных средств.

Участниками заседания Президиума обсуждались проблемные вопросы правоприменительной практики Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, имеющиеся сложности, пути их решения, перспективы развития контрактной системы и планируемые изменения в законодательстве.

Дана оценка возможных рисков неэффективного и неправомерного использования средств региональных (муниципальных) бюджетов в ходе проведения аудита государственных (муниципальных) закупок товаров, работ и услуг, рассмотрены варианты развития событий соответствующих конкретным рискам, отмечены наиболее характерные источники возникновения рисков в сфере закупок в различных сферах социально-экономической деятельности, определены возможные пути минимизации финансовых потерь.

В качестве положительного примера организации работы по риск-ориентированному подходу при проведении аудита закупок товаров, работ и услуг на региональном и муниципальном уровнях рассмотрены результаты практической деятельности Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, Иркутской области, Красноярского края, муниципальных контрольно-счетных органов.



Также, участниками «круглого стола» была с интересом воспринята информация о проведении Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия совместного с органами муниципального финансового контроля экспертно-аналитического мероприятия, связанного с оценкой рисков неэффективного и неправомерного использования средств муниципальных бюджетов при формировании и принятии расходных обязательств муниципальными образованиями Республики Хакасия.

Заслуживающими внимания участниками заседания признаны предложения по развитию существующих в Хакасии механизмов взаимодействия общественности и органов финансового контроля в обсуждаемой сфере, участие представителей общественности в работе коллегий контрольно-счетных органов по рассмотрению результатов проверок в социально-значимых сферах, проведение совместных «круглых столов» по актуальным проблемам и обучающих семинаров.

Президиум принял решение:

1. Согласиться с основными положениями, выводами и предложениями, содержащимися в выступлениях участников круглого стола по данному вопросу.

2. Определить, что реализация контрактной системы в сфере закупок является важным инструментом эффективного и результативного расходования средств. Аудит закупок должен оставаться приоритетным направлением деятельности всех органов внешнего муниципального финансового контроля.

3. Поручить ответственному секретарю Союза МКСО, председателю Контрольно-счетной палаты города Улан-Удэ О.Н. Генераловой включить в перечень раздаточного материала на Общем собрании членов Союза МКСО 22 – 24 июня 2016 года в городе Вологде результаты рассмотрения и материалы заседания Президиума Союза МКСО по указанному вопросу.

**РЕШЕНИЕ ПРЕЗИДИУМА  
Союза муниципальных контрольно-счетных органов  
по вопросу «Об объявлении 2017 года - «Годом внешнего муниципального  
финансового контроля»**

04 апреля 2016 г.

г. Абакан

Заслушав и обсудив доклад председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия, заместителя председателя Совета КСО при Счетной палате Российской Федерации в Сибирском федеральном округе О.А. Лях участники заседания Президиума Союза муниципальных контрольно-счетных органов отмечают, что сокращение штатной численности, обусловленное оптимизацией расходов бюджетных средств, в совокупности с расширением круга полномочий контрольно-счетных органов в сфере внешнего финансового контроля, снижает качество осуществления внешнего муниципального финансового контроля и, как следствие, его эффективность.

Участниками обсуждался вопрос об имеющемся правовом пробеле при реализации органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения в сфере определения размеров и условий оплаты труда лиц, замещающих в соответствии с законом субъекта Российской Федерации муниципальные должности в контрольно-счетном органе муниципального образования, определенных нормами Бюджетного кодекса РФ, а также Федерального закона № 131-ФЗ.

Президиум принял решение:

1. Принять к сведению информацию председателя Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия О.А. Лях по данному вопросу.

2. Поручить членам Президиума Союза МКСО проработать вопрос «Об объявлении 2017 года – «Годом внешнего муниципального финансового контроля» и вынести на обсуждение Общего собрания членов Союза МКСО в г. Вологде.