Добрый день уважаемые коллеги!

Главной задачей любой административно-территориальной единицы в существующих реалиях стала оптимизация бюджетных расходов, поэтапное наращивание доходной базы и минимизация финансовых рисков, что, несомненно, продиктовано тем, что объем общей бюджетной массы начал постепенно приближаться к критическим показателям.

Одним из наиболее действенных результативных механизмов повышения эффективности и экономности бюджетных расходов является отлаженная система финансового контроля, которая занимает одну из ключевых позиций в организации бюджетного процесса.

В настоящее время, в связи с требованиями Бюджетного кодекса и поэтапным вступлением в силу 44-го Федерального закона «О контрактной системе…» полномочия органов финансового контроля стали более формализованными. Законодательное закрепление норм о финансовом контроле значительно расширило круг полномочий контрольных органов и четко дифференцировало полномочия по уровням контроля. Немало важная роль, можно сказать впервые, уделена отдельному вопросу - это вопросу контроля в сфере закупок.

Уже более 20 лет в финансовом органе города Ростова-на-Дону полномочия по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля реализует его структурное подразделение – контрольно-ревизионный отдел. Еще за долго до выхода нормативно-правовых актов о сфере закупочной деятельности в рамках плановых мероприятий обязательному контролю подлежали вопросы обоснования начальной (максимальной) цены контракта; соответствия поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги условиям контракта; своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги; применения заказчиком мер ответственности в случае нарушения исполнителем условий контракта.

В настоящее время **одним из проблематичных разделов** **в сфере финансового контроля, является направление контроля муниципальных закупок**, обусловленное новеллами законодательства в области закупочной деятельности. На настоящий момент этот вопрос до конца не решен, и его практическая реализация, на наш взгляд, пока находится на недостаточном уровне.

Уважаемые коллеги, ни для кого не секрет, что одним из основных направлений расходной части бюджета любого муниципального образования являются именно закупки. И это направление довольно «маневренно». Если процесс расчетов, например, по оплате труда, налогам или коммунальным платежам имеет в своей основе установленные нормативы и производится практически автоматически, то закупки в основной своей доле это совершенно иное дело.

Во-первых, это, безусловно связано с новыми подходами 44-го Федерального закона, **который стоит отметить**, и по сей день не вступил в силу в полном объеме, вследствие чего многие специалисты не всегда могу быстро перестроиться под новые требования.

Во-вторых, где присутствуют торги, **есть не только** конкуренция, **но и желание** увеличить прибыль, **вследствие чего зачастую** страдает качество и возможно нарастание коррупционной напряженности.

Несмотря на то, что Федеральным законом 44-ФЗ неоднократно сдвигались сроки реализации положений относительно контроля в сфере закупок, в городе Ростове-на-Дону **еще в апреле 2014 года** были приняты муниципальные нормативно-правовые акты, (или немного **ранее,** чем аналогичные нормы вступили в силу на федеральном уровне), а так же расширены отдельные полномочия.

В целях более детального и оперативного контроля часть контрольных полномочий закреплена за ГРБС. Так, например, при формировании бюджета на очередной финансовый год получатели бюджетных средств, а также бюджетные, автономные учреждения направляют планы-графики закупок в адрес ГРБС с целью их согласования последним. Получив, сформированные подведомственными заказчиками планы-графики Главные распорядители бюджетных средств, осуществляют комплекс проверочных мероприятий, в том числе и на предмет определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта.

Также в целях повышения эффективности расходов и исключения произвольных трактовок НПА за ГРБС закреплена **обязанность по методологическому сопровождению и ценообразованию по ведомству**. Сегодня в городе, например, в отрасли «образование» **с середины 2014 года ГРБС утверждены и доведены локальным актом предельные цены на основные продукты питания, разработан единый подход к расчету стоимости однотипных услуг носящих постоянный характер и связанных с организацией учебного процесса.**

Такой контроль, бесспорно, повышает эффективность в связи с тем, что специалисты ГРБС являются более узко ориентированными и могут более оперативно осуществить контроль за подведомственными учреждениями и при необходимости вносить изменения вплоть до корректировки бюджета.

Мы полагаем, что большинство муниципалитетов также пошли по пути издания своих НПА с адаптацией норм 44-ФЗ под существующие реалии и задачи.

Возможно, 44 Федеральный закон не совсем безупречен и в него, вероятно, следует внести еще не одно изменение. Однако Закон сух и отдельные его требования надзорными органами воспринимаются совершенно буквально. Так из имеющейся практики: не успел вступить Закон в силу, в части **закрепления** за органом внутреннего муниципального финансового контроля **обязанности** по контролю за начальной (максимальной) ценной контракта, **как** в адрес Муниципального казначейства города поступил запрос от городской прокуратуры **о предоставлении сведений** о должностных лицах осуществивших такой контроль относительно запрашиваемых контрактов. Хотя на тот момент (впрочем, как и сейчас) не было ни одного подзаконного акта о том, **как же все-таки, и в каком режиме** необходимо осуществлять полномочия, закрепленные 99 статьей 44 Закона.

Муниципальным казначейством неоднократно на различных площадках поднималась проблемные темы осуществления финансового контроля в сфере закупочной деятельности. Нами направлен запрос в адрес Союза финансистов с указанием **неоднозначных** на наш взгляд вопросов реализации положений 44-го Закона **и** просьбой поделится имеющимся опытом. Не можем не отметить пассивность наших коллег по отмеченной тематике. По сути, ни одного ответа.

В связи с чем, хотелось бы **еще раз остановиться подробнее** на волнующих нас вопросах, обсудить их, и возможно уже в ближайшее время реализовать комплекс мер правового характера на уровне федерального законодательства.

- Что касается нормирования – в настоящее время действующей законодательной базой **регулирующей** отношения в сфере закупочной деятельности **не определена** обязанность по установлению требований в сфере нормирования **для автономных учреждений**, которые, по сути, также как казенные и бюджетные учреждения расходуют средства бюджета. И в данном случае свобода, данная руководителям учреждений 83 Федеральным Законом, не всегда идет во благо.

Мы полагаем, что эта норма, несомненно, **существенно** отразится на положительных результатах по повышению экономичного расходования средств.

Как показывает опыт наших проверок, именно на автономные учреждения приходится основная доля таких видов нарушений как приобретение товаров, которые обладают избыточными потребительскими свойствами или которые сложно соотнести с целями деятельности учреждения, а так же приобретение товарно-материальных ценностей по стоимости, значительно превышающей цены сложившиеся на рынке. Приведу пример - автономным дошкольным образовательным учреждением при закупке мебели для оснащения кабинета завхоза приобретено кресло, стоимость которого составила более 30 тысяч рублей.

По нашему мнению в целях достижения результативности расходования бюджетных средств **необходимо повысить меру ответственности и законодательно определить эту меру при неэффективном расходовании средств.** На сегодняшний день, к сожалению, никаких мер воздействий на нарушителей бюджетного законодательства при выявлении фактов неэффективного расходования бюджетных средств не существует. **Считаем принципиальным законодательно установить область государственного регулирования в этой сфере.**

- Еще одним из вопросов в сфере нормирования является отсутствие ответственности, за проведение закупок, размещаемых с 1-го января 2016г., **при** отсутствии требований нормирования к закупаемым товарам (работам, услугам). А учитывая сложившуюся практику, **только наличие** юридической ответственности может сподвигнуть учреждения к оперативным действиям. Многие ГРБС как говорится «отложат это в долгий ящик» и будут закупать товары «по старинке».

На наш взгляд, необходимо установить ответственность за проведение торгов при отсутствии требований нормирования, либо установить ответственность ГРБС за не установление таких требований в срок предусмотренный Законом.

Обсуждая проблемы реализации 44-го Закона невозможно упустить вопрос касаемый контроля начальной (максимальной) цены.

- На сегодняшний день законодателем не раскрыто, **что понимается под контролем обоснования цены**, предусмотренным статьей 99 Закона.

По нашему мнению такой контроль возможен в двух аспектах.

Первый это **контроль за правомерностью выбора одного из методов ценообразования** установленных статьей 22 Федерального закона и **контроль на наличие всех необходимых (подтверждающих) документов**.

Второй аспект – **это контроль непосредственно за реальностью и достоверностью цены, правомерности примененных расценок и тарифов и т.д**. Но здесь сразу же возникает еще один уместный вопрос. **Если осуществлять** контроль за обоснованием цены **сплошным порядком относительно всех объектов закупок**, то это потребует колоссального количества трудовых ресурсов. К примеру, только в городе Ростове-на-Дону около 500 ПБС и более 40 тысяч договоров и контрактов, заключаемых в течение года. Соответственно осуществить контроль **в отношении** правомерности выбора метода ценообразования и правильности определения цены **одним** органом внутреннего финансового контроля просто невозможно.

В то же время практика показывает, что в рамках повышения эффективности использования бюджетных средств, озвученные вариации контроля закупочной деятельности просто необходимы.

И поэтому мы предлагаем **рассмотреть вопрос о возможности дифференциации контрактов на подлежащие обязательному контролю органом внутреннего финансового контроля и неподлежащие**, например, в зависимости от цены. Так контроль за правомерность и достоверностью ценообразования контрактов с начальной ценой контрактов до 100 млн. на уровне субъекта и до 30 млн. на муниципальном уровне закрепить исключительно за ГРБС по отраслям, а в отношении контрактов свыше названных сумм обязательный контроль закрепить за органами внутреннего финансового контроля.

Мы полагаем, что нет смысла в доказательстве того что ни один орган внутреннего контроля (какие бы высококвалифицированные специалисты в нем не работали) физически просто не справится с тем объемом договоров, который не обходимо проверить, при условии **обязательного контроля** за обоснованием цены **проводимого сплошным порядком**.

- Вполне очевидно, что на систему муниципального контроля, а это предварительный и последующий финансовый контроль ложится основная нагрузка в части эффективности бюджетных расходов. В свете этого немало важным на наш взгляд **в области контроля цены** является вопрос, – «К какому же виду контроля – предварительному или последующему, относится контроль обоснования цены?». И на каком этапе осуществления закупок необходимо осуществлять финансовый контроль? – на стадии утверждения планов-графиков или размещения заказа, подведения итогов торгов или же исполнения контракта.

И так, если контроль осуществлять на стадии утверждения плана-закупок (или плана-графика) то, по сути, такой контроль будет проводиться параллельно в отношении всех учреждений. Однако даже при условии возложения части полномочий на ГРБС проведение контрольного мероприятия потребует одномоментного наличия колоссального объема трудовых ресурсов. И в данном случае на короткий промежуток времени, а это в конце года, собственно, когда утверждается план-график на следующий год. После завершения проверки этот же громадный объем трудовых ресурсов будет не задействован, за исключением отдельных случаев частичной загрузки, когда возникает необходимость внести изменения в план-график. Фактически осуществление контроля по такому сценарию во взаимосвязи с затратами на содержание служащих крайне не рационально.

Тем не менее, также не рационально осуществлять контроль и после заключения контрактов, тем более после поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Бессмысленно, и фактически невозможно предпринять какие либо меры к недопущению финансового нарушения, так как обязательства уже приняты либо оплачены.

Как результат на наш взгляд наиболее продуктивным является осуществление контроля обоснования цены непосредственно перед размещением закупок. Такой подход решает обе вышеназванные проблемы: контрольная функция исполняется в течение **всего** финансового года (загруженность кадров) и в случае выявления нарушений есть потенциальная возможность проводить мероприятии **по блокировке** размещения закупки **до** полного устранения нарушений.

И далее мы плавно переходим еще к одной проблеме. Проблеме отсутствия в законодательстве утвержденного порядка действий при выявлении нарушений в сфере закупок органом внутреннего финансового контроля. Например, проверкой установлено, что начальная цена завышена? И? Какие нужно предпринять действия и провести мероприятия, что бы предотвратить нарушение финансовой дисциплины. *Давать предписание об изменении цены?*

Мы полагаем, что в случае выявления нарушений в части обоснования цены (обоснования закупки, не исполнения требований нормирования) контролирующий орган должен иметь возможность заблокировать процедуру размещения закупки.

В настоящий момент на территории города активно проводятся мероприятия по внедрению автоматизированной системы по управлению закупками – «АЦК–Муниципальный заказ». Данный программный продукт позволяет технологически осуществить блокировку размещения закупки. То есть без изменения электронного статуса закупки на «Согласован» со стороны контролирующего органа (или ГРБС), заказчик не имеет возможности осуществить процедуру закупки.

Озвученная позиция, но нашему мнению должна быть закреплена нормативно правовым актом федерального уровня. Поскольку при имеющихся законодательно закрепленных полномочиях в части блокировки размещения закупки финансовые риски для бюджета муниципального образования минимизируются и, безусловно, повышается качество и эффективность всех закупок.

- Есть еще один вопрос, имеющий непосредственное отношение к обсуждаемой теме о контроле закупочной деятельности это планирование мероприятий по контролю обоснования цены (обоснования закупки, соблюдения требований нормирования). Все контрольные мероприятия подлежат планированию путем составления и утверждения плана контрольной деятельности на очередной финансовый год.

Закономерно встает вопрос – включать эти мероприятия в общегодовой план контрольной деятельности **в качестве одного из вопросов** проверок, либо для проведения контроля в сфере закупок необходим **отдельный план** контрольных мероприятий на соответствующий год.

На данный момент в городе Ростове-на-Дону Муниципальным казначейством в лице контрольно-ревизионного отдела на протяжении ряда лет в рамках проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений обязательным отдельным разделом контрольного мероприятия является область закупок.

По нашему мнению наиболее оптимальным является вариант, когда это направление контроля включено в общий план контрольной деятельности органа осуществляющего муниципальный финансовый контроль. А заказчики в обязательном порядке перед размещением закупок самостоятельно направляют документацию в орган, осуществляющий ведомственный контроль для прохождения процедуры согласования на обоснованность закупки и обоснованность ее цены.

- И последнее - в связи с тем, что буквально в начале этого месяца Президент подписал Указ об однолетнем бюджете, вопрос планирования закупок на три года стал неактуальным. На наш взгляд необходимо **либо отложить** введение норм касательно планов-закупок, **либо временно исключить** названные нормы. Если принимать план-закупок только на один год, то он будет содержать информацию практически идентичную той, которая будет отражена в плане-графике. А это бесполезная дополнительная нагрузка для специалистов заказчика, квалификация которых зачастую и так оставляет желать лучшего.

Конечно, говорить о проблемах реализации норм законодательства о контрактной системе бесспорно можно еще, **но основные** на наш взгляд вопросы, касающиеся финансового контроля в сфере закупок, мы осветили и надеемся на их решение в ближайшее время.

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!