

## **Аудит закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд**

*(Кнор Елена Владимировна – аудитор Счетной палаты Красноярского края)*

**Цель нашей совместной работы сегодня** – понять компетенцию органов аудита в сфере закупок, разобрать основные проблемы формирования контрактной системы в муниципальных образованиях края, сформировать предложения для муниципальных органов власти, которые позволят существенно улучшить ситуацию в сфере закупок.

По итогам мониторинга эффективности использования бюджетных средств, направляемых на закупки, осуществляемые в соответствии с 44 Федеральным законом проводимого ежегодно Счетной палатой Красноярского края, можно сделать вывод, что количество закупок осуществленных с нарушениями законодательства о контрактной системе не снижается.

Так в 2016 году контроль уполномоченными органами в сфере закупок проводился в 47 муниципальных образованиях. Выявлено 3 250 нарушений законодательства о контрактной системе, в том числе финансовых нарушений 429 на общую сумму 164,0 млн рублей. Контролирующими органами выдано предписаний и представлений об устранение нарушений в количестве 132.

Всего было проверено почти 12 000 закупок на общую сумму 3,0 млрд рублей, из них 2 тысячи, почти 20% на общую сумму осуществлены с нарушением законодательства о контрактной системе.

По сравнению с аналогичным периодом 2015 года количество проверенных закупок увеличилось в 2,4 раза (с 4 859 до 11 759), а количество закупок осуществленных с нарушениями законодательства в 2 раза (972 до 2 099).

**В 2016 году аудит в сфере закупок** провели 26 контрольно-счетных органов края, в 35 территориях аудит в сфере закупок не проводился.

Всего проверено 3400 закупок на общую сумму почти 6,0 млрд рублей, из них 604 закупки 18 % от общего количества проверенных осуществлены с нарушением законодательства о контрактной системе. Установлено 1 195 нарушений, в том числе финансовых 114 на общую сумму 152,0 млн рублей.

По сравнению с аналогичным периодом 2015 года, количество проверенных закупок увеличилось на 43% (с 2 379 до 3 395), и на 47% (412 до 604) увеличилось количество закупок осуществленных с нарушениями законодательства.

Наибольший объем финансовых нарушений в сумме 142, млн рублей (94,0%) установлен при исполнении контрактов. Также выявлены финансовые нарушения при проверке документации (извещении) о закупках в сумме 4,4 млн рублей, закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в сумме 3,3 млн рублей.

По результатам аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами муниципальных образований края направлено 26 представлений и 10 предписаний объектам контроля (аудита), 5 обращений – в правоохранительные органы.

**Основными причинами выявленных нарушений в сфере закупок остаются:**

- неэффективная система управления закупками;
- отсутствие стандартов и методических рекомендаций;
- слабый ведомственный контроль;
- низкая исполнительская дисциплина и недостаточная квалификация должностных лиц, ответственных за осуществление закупок.

Мы с Вами должны понимать, что от качества системы управления закупками, от полноты и своевременности принятия нормативных правовых актов, регулирующих все процессы закупок, от качественного методического сопровождения и системного контроля на всех этапах, зависит результативность потраченных на нужды муниципалитета средств.

Средства на закупки для муниципальных нужд, как мы видим на слайде, расходуются не малые - порядка 40,0 млрд рублей ежегодно. Это почти пятая часть консолидированного бюджета края.

Использование бюджетных средств на закупку товаров, работ, услуг и раньше являлось для нас предметом контроля.

Однако с появлением в 2014 году норм **об аудите закупок** значительно изменились наши подходы и требования к организации, содержанию и оформлению результатов такого вида контроля.

Стандарты по проведению аудита в сфере закупок, разработаны и утверждены Счетной палатой РФ, Счетной палатой Красноярского края и других субъектов РФ. Все они размещены на сайтах данных организаций. В них есть достаточно подробный перечень вопросов аудита и подходов к осуществлению данного вида контроля.

**Давайте сегодня с Вами еще раз вернемся к определению аудита закупок**

Аудит закупок – это проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки, по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

#### **Цель аудита закупок на муниципальном уровне**

Проанализировать и дать оценку, достигнуты ли при осуществлении закупок результаты мероприятий, предусмотренных муниципальными программами, иными документами стратегического планирования. Как процесс закупок для муниципальных нужд влияет на исполнение полномочий, закрепленных за органами власти и на качество оказываемых муниципальных услуг. С 2017 года необходимо проводить оценку достижения целевых показателей приоритетных проектов реализуемых на территориях муниципальных образований.

**Основная задача аудита в сфере закупок** – это выявить отклонения, нарушения законодательства в сфере закупок, установить причины возникновения нарушений и подготовить предложения, направленные на их устранение и предложения на совершенствование управления контрактной системой на территории муниципалитета в целом.

Счетной палатой Красноярского края аудит в сфере закупок осуществляется

на основании утвержденного стандарта, в котором подробно описаны все этапы работы. Вы можете разработать и утвердить свой стандарт или использовать в работе стандарты Счетной палаты РФ, или стандарт Счетной палаты Красноярского края СФК – 10.

**Что является предметом аудита в сфере закупок.**

Предметом аудита является процесс использования средств муниципального бюджета, направляемых на закупки в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе.

В процессе проведения аудита в сфере закупок в пределах полномочий органов аудита проверяются, **анализируются и оцениваются:**

- организация и процесс закупок;
- законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов на закупки;
- эффективность и результаты использования бюджетных средств;
- система ведомственного контроля в сфере закупок;
- система контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

**Объектами аудита в сфере закупок являются:**

- муниципальные органы власти;
- бюджетные учреждения, осуществляющие закупки (с учетом особенностей статьи 15 Закона № 44-ФЗ);
- автономные учреждения, муниципальные унитарные предприятия при осуществлении капитальных вложений за счет бюджетных средств в объекты муниципальной собственности (при планировании и осуществлении ими закупок);
- юридические лица, не являющиеся муниципальными учреждениями, муниципальными унитарными предприятиями, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства за счет бюджетных инвестиций (в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации).
- бюджетные учреждения, автономные учреждения, муниципальные унитарные предприятия, которым в соответствии с бюджетным законодательством муниципальные органы власти передали свои полномочия на осуществление закупок;

В рамках проверочных мероприятий оцениваются как деятельность заказчиков, так и деятельность формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и электронных площадок, а также работа системы ведомственного контроля в сфере закупок, система контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

**Аудит в сфере закупок осуществляется с соблюдением следующих принципов:**

**объективность** – использование обоснованных фактических документальных данных, полученных в установленном порядке, обеспечение полной и достоверной информации по предмету мероприятия;

**системность** – комплекс контрольных (экспертно-аналитических) действий, взаимоувязанных по срокам, охвату вопросов, анализируемым показателям, приемам и методам;

**результативность** – организация мероприятия должна обеспечивать возможность подготовки выводов, предложений и рекомендаций по предмету мероприятия.

Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно: этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап осуществления закупок, этап заключения и исполнения контракта.

Аудит в сфере закупок проводится на основе информации и материалов, полученных по запросам контрольно – счетного органа, а также информации, размещенной в единой информационной системе в сфере закупок, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет

Примерный перечень источников информации, рекомендуемой к использованию при проведении аудита, в сфере закупок, приведен в приложении 1 к Стандарту СФК -10 и представлен на слайде.

#### **Этапы проведения аудита в сфере закупок**

Аудит в сфере закупок включает в себя три этапа:

- подготовительный этап;
- основной этап;
- заключительный этап.

#### **Подготовительный этап аудита в сфере закупок**

На подготовительном этапе аудита в сфере закупок осуществляется предварительное изучение предмета и объектов аудита (контроля), сбор необходимых данных и информации, по результатам которых подготавливается программа аудита в сфере закупок. (Вы выбираете объекты проверки, формат проверки, решение о включении раздела по закупкам в каждую запланированную на год проверку).

#### **Основной этап аудита в сфере закупок**

На основном этапе аудита в сфере закупок проводите проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам в соответствии с вопросами программы аудита в сфере закупок.

В том числе непосредственно на объектах аудита (контроля), в ходе которых осуществляются сбор и анализ материалов, документов, информации, фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета по проведенному аудиту. По результатам данного этапа составляются акты, рабочие документы, фиксирующие результаты проверки, которые служат основой для подготовки отчета по проведенному аудиту, выводов и рекомендаций.

#### **Заключительный этап аудита в сфере закупок**

На заключительном этапе аудита в сфере закупок обобщаются результаты проведения аудита, подготавливается отчет по проведенному аудиту, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков,

подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

**По итогам аудита** в сфере закупок дается оценка уровня обеспечения муниципальных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

**Согласно стандарту отчет по аудиту закупок должен включать следующие разделы:**

Анализ количества и объемов закупок объекта аудита за последний отчетный период, в том числе в разрезе способов осуществления закупок (конкурентные способы, закупки у единственного поставщика). В части объемов закупок информацию необходимо запрашивать у органа власти уполномоченного на ведение мониторинга согласно закону о контрактной системе.

Анализ закупок, осуществленных неконкурентными способами, в том числе по итогам несостоявшихся закупок. Почему необходимо анализировать объемы и виды способов закупок? Потому, что на сегодняшний день преобладающей формой проведения торгов в количественном выражении являются закупки у единственного поставщика (54,0% от общего количества государственных контрактов и 88% муниципальных контрактов в 2016 году). Необходимо отмечать в отчете, какая получена экономия при осуществлении конкурентных закупок (экономия по государственным закупкам осуществленным на конкурентной основе составила 1,5 млрд рублей, а по муниципальным около 3,5 млрд рублей). Так же отражать в отчете количество и объем проверенных закупок (в разрезе способов закупок) объекта аудита.

Результаты анализа организационного и нормативного обеспечения закупок у объекта аудита, включая оценку системы ведомственного контроля в сфере закупок и контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком (статья 101). Осуществление контроля за ходом и результатом выполняемых работ является обязанностью Заказчика, соответственно должна **выполняться силами и средствами Заказчика**. Посредством утвержденных регламентов, порядков осуществления заказчиком контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

**Оценку системы планирования закупок объектом аудита**, включая анализ качества исполнения плана закупок (плана-графика закупок). Оценка процесса обоснования закупок объектом аудита, включая анализ нормирования и установления начальных (максимальных) цен контрактов.

Оценка процесса осуществления закупок объектом аудита на предмет наличия (отсутствия) факторов, **ограничивающих число участников закупок** и достижение экономии бюджетных средств.

**Оценку законности расходов на закупки объектом аудита в разрезе этапов закупочной деятельности** (планирование, осуществление закупок, заключение и исполнение контрактов) с указанием конкретных нарушений

законодательства о контрактной системе, в том числе влекущих неэффективное расходование бюджетных средств.

Указание выявленных у объекта аудита нарушений законодательства о контрактной системе, содержащих признаки административного правонарушения и влекущих уголовное наказание. Анализ и оценку результативности расходов на закупки (наличие товаров, работ и услуг в запланированном количестве (объеме) и качестве) и достижение целей осуществления закупок объектом аудита.

Выводы о результатах аудита в сфере закупок с указанием причин выявленных у объекта аудита отклонений, нарушений и недостатков.

Предложения (рекомендации) по результатам аудита в сфере закупок.

### **О качестве системы управления закупками**

Результаты аудита в сфере закупок за 2016 год показали, что система управления закупками для государственных и муниципальных нужд Красноярского края пока не соответствует современным требованиям в части комплексности, функциональности, надежности и прозрачности и не обеспечивает всесторонний охват деятельности в данной сфере.

В результате проверок Счетной палатой края выявлены факты, отсутствия единой политики при реализации контрактной системы на муниципальном уровне. Установлена избыточность численности сотрудников уполномоченных органов на осуществление закупок для муниципальных нужд при сравнительно не больших годовых объемах закупок.

Так же проверочные мероприятия Счетной палаты края показали, что создание в муниципальных районах и городских округах специальных структурных подразделений с передачей им функций уполномоченного органа, на определение поставщиков (подрядчиков), позволяет формировать единую политику в сфере муниципального заказа, разрабатывать общую методологическую базу, повышать профессиональный уровень участников закупок.

В отдельных муниципалитетах на сегодняшний день такие организации определены, приняты порядки взаимодействия с заказчиками, утверждены типовые формы контрактов и уже получены положительные результаты реализации контрактной системы.

Система управления закупками в муниципальных образованиях края может стать более эффективной, если будут регламентированы процессы, нормирования и прогнозирования закупок. Если уполномоченными органами будет осуществляться мониторинг и анализ муниципальных закупок, а в случае получения отрицательных результатов приниматься управленческие решения по совершенствованию процессов реализации контрактной системы в муниципальном образовании.

Контрольно-счетные органы должны информировать органы власти, что выявленные недостатки в системе управления муниципальными закупками приводят к возникновению коррупционных рисков, связанных как с превышением должностными лицами своих служебных полномочий, так и с наличием возможностей, способствующих коррупционным проявлениям со стороны должностных лиц.

Аудит в сфере закупок должен охватывать **все этапы закупочной деятельности**, в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно:

- этап планирования закупок товаров (работ, услуг),
- этап осуществления закупок,
- этап заключения и исполнения контракта.

### **Нарушения, наиболее часто выявляемые на этапе планирования закупок**

Заказчиками не вносятся изменения в планы-графики закупок или вносятся позднее установленного законом срока.

Обоснование начальной (максимальной) цены контракта не соответствует установленным методам, а так же завышается цена контракта.

О чем мы должны помнить, что для обоснования начальной (максимальной) цены контракта **методом сопоставимых рыночных цен** (анализа рынка) заказчик вправе использовать информацию, полученную из двух и более источников, указанных в законе о контрактной системе (в части 18 статьи 22).

Исходя, из буквального толкования Закона о контрактной системе следует, цена контракта устанавливается на основании информации о рыночных ценах – во множественном числе, то есть от двух и более.

### **На этапе осуществления закупок**

Заказчиками при описании объекта закупки не устанавливаются стандартные показатели, требования, условные обозначения, касающиеся технических и качественных характеристик объектов закупки, в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Аукционными комиссиями, неправомерно признаются, несоответствующими требованиям аукционной документации, заявки участников электронных аукционов. При этом протоколы комиссий не содержат обоснования признания информации недостоверной, что является нарушением требований Закона о контрактной системе.

### **На этапе осуществления закупок:**

- неэффективно осваиваются средства бюджета в виду несвоевременного выполнения работ по заключенному контракту;

- заказчиками при описании объекта закупки не устанавливаются стандартные показатели, требования, условные обозначения, касающиеся технических и качественных характеристик объектов закупки, в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;

- необоснованно допускаются к участию в аукционе организации, представившие не действующие свидетельства о допуске к определенному виду работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства. Так же в действиях таких участников усматривались признаки нарушения требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

- аукционными комиссиями, неправомерно признаются, несоответствующими требованиям аукционной документации, заявки участников

электронных аукционов. При этом протоколы комиссий не содержат обоснования признания информации недостоверной, что является нарушением требований Закона о контрактной системе;

- субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства осуществляются с нарушением условий их предоставления, установленных действующим законодательством;

- заказчиками в извещениях не указываются порядок внесения денежных средств, в качестве обеспечения заявок, информация о банковском сопровождении контракта;

- закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций осуществляются в объемах меньших, предусмотренных законодательством.

### **Самое большое количество нарушений выявляется при исполнении контрактов**

Допускаются изменения существенных условий контракта, изменения объемов работ по контракту и их перечень. Допускаются установление подрядчиком оборудования, отдельные характеристики которого не соответствуют характеристикам, предусмотренным проектно-сметной документацией и контрактом. При этом изменения в проектно-сметную документацию заказчиками не вносятся, стоимость не пересчитывается.

Установлены факты завышения сметной стоимости капитального ремонта в результате включения в сметы не предусмотренных проектом материалов и работ, не предусмотренных сметами повышающих аукционных коэффициентов.

Приемка выполненных работ после проведенного капитального ремонта объектов, осуществляется при нарушении установленных правил и порядков, что приводит к несоответствию части выполненных работ требованиям к качеству, предусмотренному контрактами.

Не проводится экспертиза результатов выполнения работ.

В установленные сроки или вообще не размещаются отчеты об исполнении государственных контрактов. Нарушаются правила ведения реестра контрактов; отсутствуют обоснования расторжения контрактов.

В контрактах не устанавливаются фиксированные суммы штрафов за ненадлежащее исполнение поставщиками и заказчиками обязательств, предусмотренных контрактами.

Выше перечисленные факты нарушения Закона о контрактной системе могут служить основанием для привлечения юридических и должностных лиц к административной ответственности.

### **Нарушение закона о конкуренции**

Установлены факты принятия неправомερных решений о признании заявок участников закупок несоответствующими требованиям документации о проведении электронного аукциона.

В аукционной документации на закупки устанавливаются функциональные, технические и качественные характеристики описания объекта, удовлетворяющие требованиям одного товара (производителя), что влечет ограничение количества участников закупки.



В нарушение Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции» осуществляется размещение заказов одним лотом на технологически несвязанные услуги.

Устанавливаются в документации о торгах минимальные (нереальные) сроки для выполнения работ.

Членами комиссий нарушается порядок отбора участников торгов, запроса котировок, необоснованный допуск (или отказ в допуске) участника на размещение заказа к участию в торгах, запросе котировок

**К иным нарушениям контрактной системы можно отнести:**

- установление требований о представлении в составе заявок документов и сведений, не предусмотренных Законом;
- отсутствие в проектах контрактов сведений: порядка оплаты, порядка и сроков оформления результатов приёмки; сроков возврата заказчиком денежных средств, внесённых в качестве обеспечения исполнения контракта;
- заказчиками не соблюдаются сроки возврата поставщикам денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта по результатам торгов, нарушаются сроки возврата денежных средств, внесенных участниками в качестве обеспечения заявки на участие в проведенных открытых конкурсах;
- не соблюдаются условия по промежуточным и конечным срокам выполнения обязательств по контрактам;
- бездействие заказчиков в части своевременного и оперативного применения мер по расторжению контрактов и взысканию задолженности с поставщиков (подрядчиков) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрактов;
- не проводится должная проверка поставляемых товаров (работ, услуг) на предмет соответствия условиям контрактов;

Такие нарушения, на первый взгляд, чисто процедурного характера могут так же повлиять как на ограничение конкуренции среди участников закупок, так и оказать влияние на результаты закупок (когда, например, только один участник допущен к участию в процедурах закупок) и эффективность расходования бюджетных средств (если торги как таковые не состоялись).

**Административная ответственность**

За нарушение норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусмотрена административная ответственность.

За неправильный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) нарушения отдельных частей статьи 7.29 КоАП предусматривают штрафы должностным лицам в размере от 20 000 до 50 000 рублей.

За нарушения порядка осуществления закупок (7.29 и 7.30 КоАП) предусматривают штрафы в размере от 10 000 до 500 000 рублей для юридических лиц и от 5 000 рублей до 50 000 для должностных лиц.

Так же штрафные санкции предусматриваются за нарушения порядка ведения реестра контрактов, реестра недобросовестных поставщиков, нарушение порядка при заключении, исполнении и изменении контрактов, невыполнение в срок законного предписания выданного контролирующим органом.

Нарушения порядка и сроков предоставления информации в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (Статья 19.7.2) должностным лицам предусмотрен штраф в размере 15 000 рублей, юридическим лицам в размере 100 000 рублей.

Таблицы с перечнем нарушений законодательства, о контрактной системе предусматривающих административную ответственность содержатся в раздаточном материале.

### **Вывод**

Для повышения эффективности и результативности расходования бюджетных денежных средств на государственные и муниципальные нужды в крае необходимо сформировать эффективную систему управления закупками. Ускорить процесс внедрения автоматизированной информационной системы управления закупками с наибольшим охватом участников закупочного процесса, в том числе муниципального уровня. Обеспечить методическое сопровождение участников государственных и муниципальных закупок. Осуществлять мониторинг и контроль процессов закупочной деятельности на всех ее этапах, в том числе в целях принятия правильных управленческих решений на улучшение контрактной системы.

### **Предложения**

В целях снижения количества нарушений требований действующего законодательства, о контрактной системе, допускаемых заказчиками при проведении закупочных процедур, необходимо по возможности решать вопросы централизации закупок посредством передачи полномочий по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) уполномоченному органу.

Разрабатывать и принимать порядки осуществления взаимодействия заказчиков с уполномоченным органом и другими участниками закупочного процесса, в том числе посредством внедряемой автоматизированной информационной системы.

Уполномоченному органу с целью методического сопровождения участников контрактной системы, разрабатывать типовые формы документов (типовое положение о контрактной службе заказчика, типовую должностную инструкцию контрактного управляющего, типовые контракты и т.д.) и размещать в открытом доступе.

Заказчикам более ответственно осуществлять контроль за исполнением контрактов (ст. 101 44-ФЗ).