

**Семинар-совещание
контрольно-счётных органов субъектов, входящих
в состав Северо-Кавказского и Южного федеральных округов
на тему: «Аудит в сфере закупок для государственных и муниципальных
нужд как инструмент независимой оценки качества и эффективности
организации и осуществления закупочных процессов заказчиками
регионального и муниципального уровней»**

**г. Майкоп
17 мая 2018 года**

**Выступление председателя Контрольно-счетной палаты Ростовской
области, председателя отделения Совета в Южном федеральном округе
Хрипуна Валерия Ивановича**

Уважаемые коллеги и участники совещания!

Наш доклад мы хотели бы Вам сегодня представить из 2-х частей – мой и аудитора Юрия Сергеевича Кузьмина.

Конечно, Российская контрактная система поражает воображение масштабами. Она играет важнейшую системообразующую роль. Заказ государства и отдельных видов юридических лиц формирует систему, в которой развивается и под которую во многом подстраивается российский бизнес.

Вместе с тем, несмотря на постоянное совершенствование законодательных норм, контракты и договоры часто становятся поводом для историй об излишествах, бюрократизме и коррупции.

Изначально в Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вкладывали такие принципы как: ориентир на

достижение результата — закупки не ради закупок, а для обеспечения госнужд, повышенные требования к прозрачности, профессионализм всех участников, механизм сопровождения контрактов на всем протяжении их реализации и другие понятия, выстраданные применением 94-ФЗ.

Что мы имеем в итоге? Заказчики и поставщики, работающие в контрактной системе, сегодня по-прежнему работают не на результат, а упражняются в том, кто более ловко выстроит свою систему доступа к бюджетным ресурсам.

Проект закона еще в стадии принятия претерпел существенные изменения, а затем, в ходе реализации в него внесено уже более 40 изменений, приняты сотни подзаконных актов.

При этом, с новым законом отказаться от модели «процедуры ради процедур» не получилось: ни заказчик, ни поставщик не ориентированы на качественный результат и результативность расходов.

При существующей системе, оценка экономической эффективности закупок сводится лишь к экономии. А такие факторы как функциональные характеристики, расходы на эксплуатацию, затраты на техобслуживание и ремонт, и прочее в расчёт не принимаются. Более того, экономия ради экономии порой создает абсурдные ситуации — снижение начальной (максимальной) цены контракта от 25 до 50%. В таких случаях совершенно очевидно, что качественные показатели просто не возможно выполнить, что подтверждают результаты наших проверок.

Какова же наша роль и место в сложившихся условиях и реалиях?

Общие положения по проведению аудита в сфере закупок закреплены в статье 98 Федерального закона № 44-ФЗ. Полномочия по аудиту в сфере закупок реализуются Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований путем проведения экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Хотел бы обратить внимание на отсутствие конкретизации ряда вопросов по организации и проведению аудита в сфере закупок на методологическом уровне. Вследствие чего у контрольно-счетных органов РФ нет единого понимания реализации своих полномочий в данной сфере.

Во-первых, на законодательном уровне отсутствует определение аудита в сфере закупок. В части 2 статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ говорится лишь, что КСО в пределах своих полномочий «осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со статьей 13 настоящего Федерального закона».

Во-вторых, часть 4 статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ закрепляет за КСО обязанность по размещению в единой

информационной системе в сфере закупок обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок. Вместе с тем не урегулированы и не определены:

- контрольные сроки и периодичность размещения обобщенной информации КСО, что в настоящее время приводит к существенным различиям в подходах;

- критерии формирования и набор показателей, характеризующие итоги деятельности органа аудита в сфере закупок, отражающиеся в обобщенной информации, что приводит к различным подходам к ее структуре.

В-третьих часть 4 статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ предполагает, что КСО готовит предложения, направленные на совершенствование контрактной системы в сфере закупок. В то же время механизмы реализации предложений КСО отсутствуют, нормы, регулирующие данный процесс, не определены.

В июле 2016 года Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов РФ (*Федеральным законом от 03.07.2016 №318-ФЗ "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях"*) были наделены полномочиями по составлению протоколов в случае выявления нарушений в сфере закупок (*правонарушения, предусмотренные частями 1 - 3 статьи 7.29.3, частью 8 статьи 7.32*). А уже с февраля 2017 года Федеральным законом от 07.02.2017 № 11-ФЗ (*«О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и статью 28.3 Кодекса Российской*

Федерации об административных правонарушениях») мы лишены права составлять проколы по правонарушениям в сфере закупок. Уверен, что многие коллеги в ходе аудита в сфере закупок выявляют указанные правонарушения, и приходится сожалеть, что эта норма ушла, даже без наработанной практики применения. Тем не менее, хотел бы поделиться как мы работаем в этих условиях.

С 2016 года Палата неоднократно проводила аудит в сфере закупок.

Два аудита мы посвятили главным распорядителям бюджетных средств – точно, и одно контрольное мероприятие мы провели более масштабно – подвергли аудиту 37 объектов, из них: 5 главных распорядителей бюджетных средств, 8 органов местного самоуправления, 15 государственных бюджетных учреждений, 2 государственных автономных учреждения, 1 государственное унитарное предприятие, 4 муниципальных бюджетных учреждения, 2 муниципальных казенных учреждения, 2 отраслевых (функциональных) органа местного самоуправления.

При проведении контрольных мероприятий нами давалась оценка правовых актов, регулирующих контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг, рассматривалось их применение при проведении закупок с учетом специфики предмета и объекта аудита, а также оценивалась обоснованность планирования закупок, эффективность их результатов, в том числе в целях выявления и недопущения закупок товаров, работ, услуг с избыточными потребительскими свойствами и предметов роскоши.

При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по использованию бюджетных средств главными распорядителями средств областного бюджета, контролю за законностью, результативностью использования межбюджетных трансфертов, предоставленных из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Ростовской области один раз в два с половиной года мы также уделяем внимание вопросам проверки, анализа и оценки расходов на закупки.

Таким образом, по совокупности этих подходов нами на системной основе анализируется осуществление закупок для обеспечения нужд субъекта и муниципальных нужд.

Детально о практических аспектах проведения данного аудита расскажет в своём выступлении аудитор Контрольно-счётной палаты Ростовской области Юрий Сергеевич Кузьминов.

Я же хочу обратить Ваше внимание на ряд проблемных вопросов, с которыми мы столкнулись по итогам проведенного нами аудита и которые по нашему мнению не позволяют качественно и эффективно управлять бюджетными ресурсами при осуществлении заказчиками закупочной деятельности:

1. Как я уже говорил ранее резкое снижение (более 25%) от заявленной начальной (максимальной) цены контракта.

Когда цена является основным критерием, в этом случае страдает качество. И тогда принцип эффективности использования бюджетных средств не работает.

Зачастую такие примеры встречаются при закупках предметом которых являются:

- работы по проведению строительства, реконструкции и капитального ремонта;
- работы по благоустройству территорий;
- аренда автотранспорта;
- поставка оборудования и техники.

2. Вторая проблема, заслуживающая обсуждения, это вопрос о снижении цены контракта, предложенной участником, на сумму НДС, если победитель не является плательщиком такого налога. А также вопрос о применении повышающих коэффициентов к начальной (максимальной) цене контракта вместо затрат на оплату НДС.

Правоохранительные органы и органы правосудия на основе существующих законодательных норм не считают данные факты нарушением, и бюджетные средства, оплаченные заказчиком в рамках контракта подрядчику, который не является плательщиком такого налога, не признают материальным ущербом, причиненным государству.

На наш взгляд эта позиция требует конкретизации в законодательстве о закупках, а именно статьи 34 Федерального закона №44-ФЗ.

3. Проблема недобросовестных подрядчиков и недостаток полномочий заказчиков в борьбе с ними. Например:

- 1) Недобросовестные подрядчики выигрывают, получают аванс и пропадают или не соблюдают сроки выполнения работ. Заказчик не осваивает бюджетные средства, срывает сроки выполнения работ и оказания услуг, тратит ресурсы на судебные издержки, чтобы получить неустойку.

При этом, мы сталкиваемся с фактами, когда выигрывает так называемый «подрядчик», который вообще не обладает достаточными ресурсами и оборудованием для исполнения контракта, рассчитывает лишь на субподрядчиков со снятием своей маржи, а иногда это вообще «стол+стул+вывеска».

- 2) Второй пример по контрактам, где финансирование осуществляется из нескольких уровней бюджета. Подрядчик, нарушая сроки выполнения работ и выходя за рамки финансового года, на который были утверждены бюджетные ассигнования, в следующем году, с учетом межбюджетных отношений, создает заказчику трудности согласования выделения лимитов бюджетных обязательств на очередной год и угрозу риска оплаты неустоек за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств в части своевременности расчетов по контракту и, опять же, сроков исполнения работ и услуг.

4. Злоупотребления закупками у единственного поставщика малого объема (до 100,0 тыс. рублей) - заключение заказчиками договоров с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) *(в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ)* на выполнение одноименных работ.

Заказчики, разделяя объем работ, необходимый к выполнению, заключают несколько договоров на выполнение одноименных работ в один и тот же календарный день с одним и тем же поставщиком (подрядчиком). Так, к примеру, мы выявили факт, когда, применяя разделение по видам работ и расстоянию (по пикетам), в один и тот же день заказчик заключил с одним и тем же исполнителем 19 договоров на выполнение работ по ремонту одной автомобильной дороги.

Данная тенденция может свидетельствовать о зоне риска нарушений коррупционного характера и, на наш взгляд, должна передаваться в соответствующие органы для исследования на этот предмет.

5. Обоснование и определение начальной (максимальной) цены контракта. Наши контрольные мероприятия показали, что в этой сфере самые распространенные нарушения и недостатки. И они в основном связаны с нарушением выбора метода определения начальной (максимальной) цены контракта, не исполнением требований о направлении запросов предложений о предоставлении ценовой информации.

Применение методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) изложены в методических рекомендациях, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567.

Однако, некоторые заказчики при виде слова «рекомендации» допускают много «вольностей», которые приводят к неэффективным

тратам бюджетных средств и, по сути, дают повод предполагать также о нарушениях коррупционного характера.

В ходе аудита Палатой выявлены следующие типичные нарушения:

1) нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта;

2) нарушения порядка формирования, утверждения, ведения и размещения плана-графика закупок;

3) отсутствие в контракте (договоре) обязательных условий

(1- условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

(2- условие, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

(3- неустоек (штрафов, пеней).

4) отсутствие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом (договором), и отчета о результатах отдельного этапа исполнения контракта (договора), о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге;

5) несоблюдение требований, в соответствии с которыми государственные (муниципальные) контракты (договора) заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг;

6) нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по

контракту (договору).

Отмечу, что наряду с анализом и оценкой закупок, осуществляемых по нормам 44-ФЗ, мы также уделяем внимание закупкам, осуществляемым учреждениями в рамках Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Результаты контрольных мероприятий, в рамках которых проводилась проверка объектов аудита на предмет соблюдения законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц показали, что и этот закон тоже нарушают.

Наиболее характерные (типичные) нарушения, это:

- несоблюдение принципов и основных положений о закупке (*принципа информационной открытости закупки, принципа целевого и экономически эффективного расходования денежных средств*);

- нарушения порядка формирования, утверждения и ведения плана закупок, порядка его размещения в открытом доступе (*планы закупок не утверждаются, не соблюдаются сроки размещения на официальном сайте или совсем не размещаются*);

- нарушения условий реализации контрактов (договоров), в том числе сроков реализации, включая своевременность расчетов по контракту (договору).

По результатам проведенных контрольных мероприятий принято несколько десятков нормативно-правовых актов об организации работы в сфере закупок товаров, работ и услуг, 36 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

К сожалению, несмотря на эти меры, проблемы остаются.

В 2016 году мы выступили инициатором рассмотрения вопроса «О мерах по выявлению и минимизации коррупционных рисков, связанных с неприменением штрафных санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств, предусмотренных контрактами» на заседании комиссии по координации работы по противодействию коррупции в Ростовской области.

Помимо обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок, размещаемой в единой информационной системе в сфере закупок, мы направляем объектам аудита представления, а также при необходимости предписания. Кроме этого направляем информационные письма о результатах аудита закупок в адрес Губернатора и Председателя Законодательного Собрания.

Мы абсолютно убеждены, что предметом пристального внимания со стороны контрольно-счётных органов, на наш взгляд, должны быть:

1) проведение системных проверок, анализ и оценка информации не только о законности, обоснованности, целесообразности и своевременности, но и эффективности и результативности расходов на закупки;

2) оценка обеспечения заказчиками основополагающего принципа контрактной системы в сфере закупок – их открытости и прозрачности;

3) подготовка предложений, направленных на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

В завершении скажу, что мы, безусловно, открыты для обмена опытом и уверены, что сегодняшние выступления на этом значимом для всех нас семинаре, несомненно, позволят понять слабые места и обогатить друг друга эффективными решениями, используемыми в практической деятельности контрольно-счётных органов.

Далее, уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово аудитору Контрольно-счётной палаты Юрию Сергеевичу Кузьминову, с выступлением о нашей практике аудита в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.