**X Всероссийская практическая конференция-семинар**   
**«Государственные и муниципальные закупки - 2015»**

Доклад на тему:

**«Аудит в сфере закупок: основные проблемы и практика реализации законодательства о контрактной системе».**

Федеральным законом от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе») с 1 января 2014 года введен новый институт аудита закупок в сфере закупок, который регламентируется всего лишь одной 98 статьей Закона о контрактной системе.

Согласно части 1 данной статьи аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований (далее - органы аудита в сфере закупок).

Это довольно-таки новый и молодой институт, в связи с чем, на практике часто возникают проблемы с реализацией данной нормы. Его ключевые понятия, определения, цели и задачи на данный момент четко не определены, используемый понятийный аппарат нуждается в уточнении и развитии. Однако работа в этом направлении ведется активно, и одним из ее направлений являются уточнение и совершенствование правового обеспечения аудита, в том числе в области разработки внутреннего стандарта государственного финансового контроля. Успешное решение этой задачи позволит поднять эффективность государственных закупок, способствуя повышению надежности и прозрачности бюджетных отношений в целом.

Чтобы понять, в чем же заключается аудит в сфере закупок, обратимся к системному толкованию норм Закона о контрактной системе и законодательства, регулирующих деятельность Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

В [ст. 2](consultantplus://offline/ref=646AAA5C44CCE8C46BB1D0CD0565795343834760AF66DAB91906D11E33D03031DBB18D8BAC0885D1T7c8O) Федерального закона № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" (далее – Закон о Счетной палате) определяется, что Счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

Статьей 4 Закона о Счетной палате предусмотрено что, что Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности.

В [пункте 13 части 1 статьи 13](consultantplus://offline/ref=90DCE217B6F11182D1DBB336E01D467F8B3BE629D5F82A5F9F27BA229E78A0EB3F33746487E0FB7BMDk1O) Закона о Счетной палате среди функций, осуществляемых Счетной палатой, названо проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Согласно [части 12 статьи 14](consultantplus://offline/ref=90DCE217B6F11182D1DBB336E01D467F8B3BE629D5F82A5F9F27BA229E78A0EB3F33746487E0FB7FMDk6O) Закона N 41-ФЗ аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), ***проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок; 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 статье 3 Федерального закона от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов российской федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган субъекта (муниципального образования) Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего государственного (муниципального) финансового контроля.

Статьей 10 вышеуказанного закона предусмотрено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

При проведении контрольного мероприятия контрольно-счетным органом составляется соответствующий акт (акты), который доводится до сведения руководителей проверяемых органов и организаций. На основании акта (актов) контрольно-счетным органом составляется отчет.

При проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляются отчет или заключение.

В соответствии с [ч. 3 ст. 98](consultantplus://offline/ref=A6ECCED6FEC709F16E9C88FADA87BCF7DE55617DFA258AA9E42D4B7F5C8EF72B31FDC4601E6BCF00W2S1N) Закона о контрактной системе для достижения целей, указанных в [ч. 2 указанной статьи](consultantplus://offline/ref=A6ECCED6FEC709F16E9C88FADA87BCF7DE55617DFA258AA9E42D4B7F5C8EF72B31FDC4601E6BCF00W2S0N), органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что аудит в сфере закупок Органами аудита может проводиться в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий посредством ***проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.***

При этом Органы аудита самостоятельно определяют форму проведения внешнего аудита (контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие, а также субъектов и объектов проверки). Например, может быть выбрана форма внешнего аудита в форме контрольного мероприятия, по результатам которого будет сделаны анализ и оценка результативности закупочной системы субъекта проверки в целом, включая все этапы закупочного процесса, а может быть проведен внешний аудит конкретной нормы Законодательства о контрактной системе в форме экспертно-аналитического мероприятия (об эффективности осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства или этапа планирования закупок).

В рамках методологического обеспечения осуществления контрольных мероприятий в сфере государственных закупок в 2014 г. коллегией Счетной палаты Российской Федерации утверждены Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок.

Методические рекомендации дают подробную схему аудиторской проверки, определяя и конкретизируя некоторые процедурные вопросы. В них представлен перечень вопросов, рассматриваемых в ходе аудита, и даны некоторые подходы к осуществлению аудиторской проверки. В качестве основного рассматривается вопрос правильного выполнения всей совокупности закупочных процедур, предусмотренных [Законом](consultantplus://offline/ref=81074CBFDF84A38E4249EAD12911D374ED6D8D41FFF197551973CBA86ArF71J) о контрактной системе.

В соответствии с методическими рекомендациями проверке подлежат законность, своевременность и результативность осуществляемых закупок и соблюдение сторонами положений заключенного контракта. При этом основной упор делается на вопросы оценки целесообразности и эффективности осуществленных закупок.

В соответствии с частью 2 статьи 98 Закона о контрактной системе органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий ***осуществляют анализ и оценку результатов закупок***, ***достижения целей осуществления закупок***, определенных в соответствии со [статьей 13](consultantplus://offline/ref=D9C81E581332591690D97D50DA9F3470129BF7C774AB6A8193B8F543A2E9AC6F73C1F4DD373D6176AAS6J) Закона о контрактной системе.

Согласно статьи 13 Закона о контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для:

1) ***достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами*** ***Российской Федерации*** (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), ***государственными программами субъектов Российской Федерации*** (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), ***муниципальными программами***;

2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с [пунктом 1](#Par1) статьи 13 Закона о контрактной системе государственных программ;

3) ***выполнения функций и полномочий государственных органов*** Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с [пунктами 1](#Par1) и [2](#Par2) статьи 13 Закона о контрактной системе функций и полномочий.

Из [ч. 4](consultantplus://offline/ref=A6ECCED6FEC709F16E9C88FADA87BCF7DE55617DFA258AA9E42D4B7F5C8EF72B31FDC4601E6ACD01W2SBN) и [5 ст. 18](consultantplus://offline/ref=A6ECCED6FEC709F16E9C88FADA87BCF7DE55617DFA258AA9E42D4B7F5C8EF72B31FDC4601E6ACD00W2S2N) Закона о контрактной системе следует, что ***в ходе аудита в сфере закупок*** и контроля в сфере закупок ***проводится оценка обоснованности осуществления закупок***, при этом по результатам аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной.

Таким образом, Органы аудита в ходе проведения аудита в сфере закупок должны осуществить:

***- проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам;***

***- анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, предусмотренных государственными (муниципальными) программами, при выполнении функций и полномочий государственных (муниципальных) органов, а также провести оценку обоснованности осуществления закупок.***

В связи с тем, что в настоящее время формирование бюджетов осуществляется программно-целевым методом на основе утвержденных государственных (муниципальных) программ при проведении Органами аудита анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, предусмотренных государственными (муниципальными) программами, необходимо руководствоваться требованиями к оценке эффективности государственных (муниципальных) программ.

Типовая методика оценки эффективности государственной программы на федеральном уровне представлена в [Приложении 2](consultantplus://offline/ref=86F0DDC947AA9AFAF63371F3D94948EECF6A454842EDA6B6EDE891C992BDD3648CEC0FE96A5889DAH1Y5I) к Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ, утвержденным Приказом Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690.

Оценка эффективности государственной программы, в соответствии с новой типовой методикой, проходит на основе:

- оценок степени достижения целей и решения задач государственной программы, подпрограмм и федеральных целевых программ, входящих в госпрограмму;

- оценки степени реализации основных мероприятий, ведомственных целевых программ и мероприятий федеральных целевых программ и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;

- оценки степени соответствия запланированному уровню затрат;

- оценки эффективности использования средств федерального бюджета.

Согласно части 7 типовой методики мероприятие может считаться выполненным в полном объеме при достижении следующих результатов:

- мероприятие, результаты которого оцениваются на основании числовых (в абсолютных или относительных величинах) значений показателей (индикаторов), считается выполненным в полном объеме, если фактически достигнутое значение показателя (индикатора) составляет не менее 95% от запланированного и не хуже, чем значение показателя (индикатора), достигнутое в году, предшествующем отчетному, с учетом корректировки объемов финансирования по мероприятию. В том случае, когда для описания результатов реализации мероприятия используется несколько показателей (индикаторов), для оценки степени реализации мероприятия используется среднее арифметическое значение отношений фактических значений показателей к запланированным значениям, выраженное в процентах.

Регионы и муниципалитеты, принимая государственные или муниципальные программы, в основном руководствуются оценкой их эффективности, предлагаемой данной методикой.

В Тульской области оценка эффективности государственных программ производится в соответствии с Методическими указаниями по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ Тульской области (далее – Методические указания), утвержденными приказом министерства экономического развития Тульской области от 03.06.2014 № 39.

Оценка эффективности реализации государственной программы осуществляется министерством экономического развития Тульской области на основе методики оценки ее эффективности согласно приложению 3 Методических указаний.

Общая оценка результативности и эффективности реализации государственных программ производится по следующим группам критериев:

критерии оценки результативности реализации государственных программ;

критерии оценки социальной и экономической эффективности реализации государственных программ;

дополнительные критерии оценки реализации государственных программ.

Для каждой группы критериев определены соответствующие весовые коэффициенты:

|  |  |
| --- | --- |
| Группы критериев | Весовой коэффициент  группы критериев |
| 1. Критерии оценки результативности реализации  государственных программ | 0,35 |
| 2. Критерии оценки социальной и экономической  эффективности реализации государственных  программ | 0,45 |
| 3. Дополнительные критерии оценки реализации  государственных программ | 0,2 |

Общая оценка результативности и эффективности реализации государственной программы определяется по формуле:

3

Vобщ = SUM Кi x Pi, где

i=1

Vобщ - общая оценка результативности и эффективности реализации государственной программы;

Кi - значение оценки государственной программы по группе критериев i;

Pi - весовой коэффициент группы критериев i.

Значение оценки государственной программы по группе критериев i (Кi) рассчитывается по формуле:

m

Кi = SUM Кij x Pij, где

j=1

Кi - значение оценки государственной программы по группе критериев i;

Кij - значение оценки государственной программы по критерию j группы критериев i;

Pij - весовой коэффициент критерия j в группе критериев i.

По результатам анализа и сопоставления данных ответственных исполнителей (координаторов) о ходе реализации государственных программ производится расчет значения общей оценки результативности и эффективности реализации государственных программ.

Если полученный результат расчета значения общей оценки находится в интервале от 0,8 до 1 - итоги реализации государственной программы за отчетный период признаются положительными, программа рекомендуется к дальнейшей реализации.

Если полученный результат расчета значения общей оценки находится в интервале от 0,6 до 0,8 - итоги реализации государственной программы за отчетный период признаются удовлетворительными, программа рекомендуется к дальнейшей реализации с устранением выявленных недостатков и несоответствий.

Если полученный результат расчета значения общей оценки менее 0,6 - итоги реализации государственной программы за отчетный период признаются неудовлетворительными, в данном случае возможны:

существенная корректировка государственной программы;

изменение форм и методов управления реализацией государственной программы, в том числе изменение состава ответственных исполнителей, соисполнителей программы;

сокращение финансирования государственной программы за счет средств бюджета области на очередной финансовый год;

приостановление или досрочное прекращение реализации государственной программы с соблюдением процедур расторжения договоров (соглашений).

В связи с тем, что не во всех государственных (муниципальных) программах установлены показатели результативности исполнения мероприятий программ (подпрограмм) довольно проблематично использовать методики оценки программ при проведении аудита в сфере закупок.

На сегодняшний день также не определены критерии оценки эффективности и результативности аудита в сфере закупок, в связи с чем, Органы аудита не проводят полноценный анализ об эффективности и результативности расходов на закупки.

Для проведения качественных мероприятий по аудиту закупок в настоящее время в Тульской области в тестовом режиме ведется разработка и апробация внедрения показателей аудита в сфере закупок.

Такими показателями на наш взгляд могли бы быть:

1. Правовое обеспечение деятельности заказчика в сфере закупок -характеризующий принятие заказчиком необходимых правовых актов, регламентирующих его деятельность в сфере закупок;
2. Профессионализм заказчика - охватывающий долю сотрудников контрактной службы заказчика (контрактного управляющего), закупочных комиссий заказчика, прошедших повышение квалификации или переподготовку в сфере закупок;
3. Открытость заказчика в сфере закупок – отражающий долю конкурентных способов осуществления закупок от общего совокупного годового объема закупок заказчика, долю закупок, прошедших обязательное общественное обсуждение, публикации правовых актов заказчика в открытой сети «Интернет», опубликования информации о закупках малого объема через сервис региональной информационной системы «Запрос цен для закупок малого объема»;
4. Эффективность планирования закупок заказчика – показывающий долю закупок, включенных в план-график закупок от совокупного годового объема закупок на очередной финансовый год, процент исполнения плана-графика (по сумме и количеству), количество внесенных изменений в план-график и т. д;
5. Эффективность исполнения контрактов – учитывающий долю исполненных контрактов без нарушений, доля заключенных контрактов с СМП и СОНКО;
6. Эффективность ведения претензионно - исковой работы;
7. Также отдельным показателем аудита в сфере закупок будет являться оценка результативности и эффективности достижения показателей, установленных государственной (муниципальной) программами.

В настоящее время активно проводится работа по определению методики оценки вышеуказанных показателей, разрабатываются типовые формы отчетности по аудиту закупок.

Что касается проведения анализа обоснованности осуществления закупок. Эта норма Закона о контрактной системе вступит в силу с 01.01.2016 и будет регулироваться Постановлением правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования».

Обоснование закупок осуществляется заказчиками при формировании и утверждении:

а) планов закупок товаров, работ и услуг для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд;

б) планов-графиков закупок товаров, работ и услуг для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд.

При формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки, определенной с учетом положений [статьи 13](consultantplus://offline/ref=E49A88C90C7E84A8CF35D1F80D2B3D3021A52262DBD5DF1EB85FC3549CA9B54B93A2BEDD430472D7oAWFJ) Закона о контрактной системе, и установленных в соответствии со [статьей 19](consultantplus://offline/ref=E49A88C90C7E84A8CF35D1F80D2B3D3021A52262DBD5DF1EB85FC3549CA9B54B93A2BEDD430472D1oAWDJ) указанного закона она [требований](consultantplus://offline/ref=E49A88C90C7E84A8CF35D1F80D2B3D3021AB286BDDD9DF1EB85FC3549CA9B54B93A2BEDD430473D7oAWEJ) к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

3. При формировании плана-графика обоснованию подлежат:

1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном [статьей 22](consultantplus://offline/ref=E49A88C90C7E84A8CF35D1F80D2B3D3021A52262DBD5DF1EB85FC3549CA9B54B93A2BEDD430471D7oAW6J) Закона о контрактной системе;

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с [главой 3](consultantplus://offline/ref=E49A88C90C7E84A8CF35D1F80D2B3D3021A52262DBD5DF1EB85FC3549CA9B54B93A2BEDD430471D0oAWDJ) Закона о контрактной системе, в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок. По результатам аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной.

В случае признания планируемой закупки необоснованной органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным [кодексом](consultantplus://offline/ref=0C3B32190A6BFF68F5F5A08039B50B0E6EED2C6B3E77DFB74E97D4EC8F894C2F774A1A2857B5o4a3J) Российской Федерации, выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований настоящего Федерального закона, в порядке, установленном [Кодексом](consultantplus://offline/ref=535B547D2AEF1F50DD09D050514B674ABB26B92CAAE953579B982852CAi5b4J) Российской Федерации об административных правонарушениях.

В настоящее время, в связи с тем, что ряд норм Закона о контрактной системе не вступили в законную силу, а ряд положений Закона требуют уточнения - аудит в сфере закупок Органами аудита проводятся в большинстве случаев формально, дублируя функции контрольных органов.

Принимая во внимание, что законное и эффективное использование государственных средств и ресурсов представляет собой одну из важнейших предпосылок для должного обращения с государственными финансами и эффективности решений ответственных органов, аудит в сфере закупок может стать действенным инструментов системы общественного регулирования, задачей которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления финансами, чтобы иметь возможность в отдельных случаях принять корректирующие меры, заставить лиц, принимающих решения признать свою ответственность, получить компенсацию, или предпринять меры для предотвращения, или, по крайней мере, сокращения возможностей для нарушения в будущем, как это провозглашено в Лимской декларации руководящих принципов аудита, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году.