

Аудит в сфере закупок: критерии и показатели оценки эффективности



Ольга Петровна ГРЕМЯКОВА,
аудитор Счетной палаты Тульской области

В связи с принятием Федерального закона № 44-ФЗ в деятельности контрольно-счетных органов появилось новое направление — аудит в сфере закупок.

По букве закона

Чтобы понять, в чем заключается аудит в сфере закупок, обратимся к системному толкованию норм Закона № 44-ФЗ и законодательства, регулирующих деятельность Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В статье 2 Федерального закона № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее — Закон № 41-ФЗ) определяется, что Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). В части 1 статьи 13 Закона № 41-ФЗ среди функций Счетной палаты названо проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Согласно части 12 статьи 14 названного выше закона аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг 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 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» контрольно-счетный орган субъекта (муниципального образования) РФ 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.

В соответствии с частью 3 статьи 98 Федерального закона № 44-ФЗ для достижения целей, указанных в части 2 этой статьи, органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность 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.

На основании вышеизложенного следует вывод, что аудит в сфере закупок может проводиться в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий 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.

При этом органы аудита самостоятельно определяют форму проведения внешнего аудита (контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие), а также объектов аудита (контроля). Например, может быть выбран внешний аудит в форме контрольного мероприятия, по результатам которого будут сделаны анализ и оценка эффективности и результативности закупочной системы объекта аудита (контроля) в целом, включая все этапы закупочного процесса. Но может быть проведен внешний аудит и конкретной

нормы Закона № 44-ФЗ в форме экспертно-аналитического мероприятия (например, эффективности закупок у субъектов малого предпринимательства или этапа планирования закупок).

В соответствии с частью 2 статьи 98 Закона № 44-ФЗ 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 закона о контрактной системе.

Согласно статье 13 Закона № 44-ФЗ заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно для:

- ▶ достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ, государственными программами субъектов РФ, муниципальными программами;
- ▶ исполнения международных обязательств РФ, реализации межгосударственных целевых программ;
- ▶ выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Из части 4 и 5 статьи 18 Закона № 44-ФЗ следует, что в ходе аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок проводится оценка обоснованности осуществления закупок, при этом по результатам данных мероприятий конкретная закупка

МЕТОДИКА

В рамках методологического обеспечения осуществления контрольных мероприятий в сфере государственных закупок в 2014 году коллегией Счетной палаты РФ утверждены методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок. В соответствии с данным документом разработаны и утверждены на коллегии Счетной палаты Тульской области Стандарт внешнего государственного финансового аудита (контроля) и Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий счетной палаты Тульской области. В этих документах приведены примерная программа и отчетные материалы проведения аудита в сфере закупок, а также определены критерии и показатели оценки эффективности системы закупок объекта аудита (контроля) и методология их оценки.



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, обоснованности, своевременности, эффективности и 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 оценку обоснованности осуществления закупок.

Критерии и показатели

Подробнее остановимся на критериях и показателях оценки эффективности, которые применяются при осуществлении аудита в сфере закупок. В настоящее время не существует утвержденных показателей результативности закупочных систем заказчиков. Однако на фору-

ме-выставке «Госзаказ — За честные закупки», который прошел в марте текущего года, была проведена первая тестовая оценка регионов по методике расчета критериев рейтинга эффективности закупочных систем регионов РФ. Данные наработки мы попытались применить для проведения аудита эффективности в сфере закупок.

Мы определили 12 показателей (рисунок 1), для каждого из которых определено весовое значение. Сумма максимальных весовых значений составляет 100 баллов. Подчеркну, что это наше субъективное видение данных показателей и их весов в общей сумме оценки. Полагаю, что их можно обсуждать, корректировать, а также расширять данный перечень или, наоборот, в зависимости от целей и вопросов программы проверки брать выборочно, устанавливая свою методику оценки.

1 Общая экономия бюджетных средств на всех этапах закупки отражает снижение Н(М)ЦК на всех этапах закупки и определяется путем суммирования значений уменьшения начальной

Рисунок 1. Показатели оценки эффективности системы закупок объекта аудита, баллов

№ п/п	Наименование показателя	Макс. балл
1	Общая экономия бюджетных средств на всех этапах закупки (от планирования закупок до исполнения контрактов)	4
2	Принцип обеспечения конкуренции	5
3	Правовое обеспечение деятельности заказчиков в сфере закупок	4
4	Профессионализм заказчика	4
5	Открытость заказчика в сфере закупок	10
6	Эффективность планирования закупок заказчика	8
7	Обоснованность закупок	5
8	Эффективность исполнения контрактов	15
9	Ведение претензионно-исковой работы	5
10	Эффективность использования бюджетных средств на закупки	10
11	Результативность расходов на закупки	20
12	Законность расходов на закупки	10
	Итого:	100

цены на каждом этапе. Общую экономию определяют:

- ▶ экономия бюджетных средств, полученная в процессе определения поставщика (исполнителя, подрядчика);
- ▶ экономия бюджетных средств, полученная при исполнении контрактов.

2 Принцип обеспечения конкуренции отражает степень конкуренции при осуществлении закупок. Весовое значение этого показателя рассчитывается исходя из:

- ▶ среднего количества заявок на одну закупку;
- ▶ среднего количества допущенных заявок на одну закупку;
- ▶ доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

3 Правовое обеспечение деятельности заказчика в сфере закупок определяется наличием принятых заказчиком необходимых правовых актов, регламентирующих его деятельность в сфере закупок.

4 Профессионализм заказчика характеризуется при помощи определения:

- ▶ доли специалистов контрактных служб и контрактных управляющих, прошедших повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере закупок, от общего числа специалистов контрактных служб и контрактных управляющих;
- ▶ доли членов закупочной(ых) комиссии(ий) заказчика, прошедших повышение квалификации или профессиональную переподготовку, от общего числа членов закупочной(ых) комиссии(ий).

5 Открытость заказчика в сфере закупок рассчитывается определением:

- ▶ доли средств, размещенных конкурентными способами определения поставщиков, от общего годового объема закупок;
- ▶ доли закупок малого объема (пункт 4,5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ), по результа-

там которых заключены договоры с использованием сервиса РИС ТО «Запрос цен для закупок малого объема» от общего годового объема закупок малого объема.

23

контрольных мероприятий провела Счетная палата Тульской области, в рамках которых осуществлен аудит в сфере закупок. В 2014 году таких мероприятий было 16

6 Эффективность планирования закупок заказчика. (Несвоевременное и некачественное планирование осуществления закупок повышает риски несвоевременности исполнения бюджета, достижения установленных результатов государственных (муниципальных) программ.) При этом учитываются:

- ▶ доля закупок, включенных в план-график закупок от совокупного годового объема закупок на очередной финансовый год;
- ▶ исполнение (включая изменение) плана-графика.

7 Обоснованность закупок отражает степень обоснования и нормирования закупок. Учитывается доля закупок, запланированных с учетом требования статьи 19 Закона № 44-ФЗ от общего объема закупок (%).

8 Эффективность исполнения контрактов отражает степень исполнения контрактов без нарушений условий их исполнения, при этом учитываются:

- ▶ доля исполненных контрактов без нарушений;
- ▶ эффективность предоставления преференций субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям — объем закупок, осуществленных у данных хозяйствующих субъектов (%).

9 Ведение претензионно-исковой работы отражает работу заказчиков по защите своих интересов от недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков). Рассматривается:

2,35

миллиарда рублей —
сумма закупок, проверенных
в рамках аудита в сфере
закупок

▶ доля контрактов в суммовом выражении, по которым допущены нарушения сроков их исполнения и условий исполнения и не выставлены претензии исполнителю, — объем контрактов, по которым не предъявлены претензии [%];

- ▶ доля взысканной неустойки;
- ▶ работа по защите интересов со стороны заказчика при исполнении контракта — внесение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков при одностороннем расторжении контракта;
- ▶ применение мер обеспечения обязательств по контрактам — объем контрактов, в ходе исполнения которых поставщиком допущено нарушение условий исполнения контракта, но не приняты меры по обращению взыскания на обеспечение исполнения контракта.

10 Эффективность использования бюджетных средств на закупки. При этом определяется доля выявленных неэффективно использованных средств на закупки от общего объема проверенных средств — объем закупок, признанных неэффективными или частично эффективными в соответствии со статьей 34 БК РФ.

11 Результативность расходов на закупки отражает степень достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными (муниципальными) программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования, что определяется объемом закупок, по результатам которых достигнуты значения установленных показателей государственных (муниципальных) программ. На мой взгляд, это самый сложный показатель в плане проведения оценки эффективности. Не каждая закупка направлена на достижение конкретного показателя. Здесь должна применяться комплексная оценка всего мероприятия программы в целом. Кроме того, в го-

сударственные программы не всегда своевременно вносятся изменения по финансированию и корректировке достижимых результатов.

12 Законность расходов на закупки. Вычисляется доля выявленных закупок, осуществленных с нарушением законодательства о контрактной системе, от общего объема закупок, подлежащих проверке, — объем закупок, осуществленных с нарушением законодательства о контрактной системе.

На основании весового значения каждого показателя подводятся итоги оценки эффективности деятельности объекта аудита (контроля) по осуществлению закупок для достижения поставленных перед данным объектом целей и задач, установленных программными документами, а также исполнения им государственных полномочий.

Информационные системы — помощь аудитору

Для оптимизации деятельности Счетная палата Тульской области совместно с областным Министерством финансов приняла решение об использовании в процессе проведения аудита в сфере закупок региональной информационной системы Тульской области в сфере закупок. Впоследствии данной системой смогут воспользоваться и муниципальные контрольно-счетные органы региона.

Региональная система интегрирована с единой информационной системой в сфере закупок, электронными площадками, информационной системой в сфере финансов как на региональном, так и на муниципальном уровне. Чтобы повысить производительность и оптимизировать рабочее время, подготовлены типовые формы отчетности, используемые в процессе сбора информации о закупках, необходимой для проведения аудита в сфере закупок.

Кроме того, в системе запущен блок «Мониторинг закупок», в котором можно осуществлять сбор и обработку данных по критериям и показателям оценки эффективности в ходе проведения аудита закупок, и, возможно, будет проводиться рейтингование закупочных систем объектов аудита (контроля).