

*Доклад начальника отдела аудита в сфере закупок
Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга
Н.М. Мироненко
на семинаре-совещании «Формы и методы осуществления
аудита в сфере закупок, его методологическое обеспечение»
Отделения Совета контрольно-счетных органов при Счетной палате
Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе
29 июня 2017 года, видеоконференция*

Результаты аудита в сфере закупок, проведенного Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга в 2016 году

В 2016 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга проведено 30 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, в рамках которых осуществлялся аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ.

Общее количество объектов, в которых проводился аудит в сфере закупок, составило 101, из них: 68 заказчиков Санкт-Петербурга и 33 муниципальных заказчика. В рамках проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий было выявлено 1 072 нарушения в сфере закупок на общую сумму 347,8 млн. рублей, что по количеству нарушений в 4,7 раза больше, чем в 2015 году.

При проведении аудита в сфере закупок в 2016 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга установлено, что, как и в 2015 году, нарушения допускаются на всех стадиях осуществления закупок, начиная с организации контрактной службы и комиссии по осуществлению закупок, и заканчивая результативностью закупки.

Федеральный закон № 44-ФЗ действует уже больше трех лет, однако до сих пор имеют место случаи не соблюдения его основополагающих принципов и требований. Отдельными государственными и муниципальными заказчиками до момента проведения аудита не были созданы контрактные службы или не назначены контрактные управляющие, Положения о контрактных службах не разработаны и не утверждены. Не соблюдается порядок формирования контрактной службы и (или) комиссии по осуществлению закупок в части наличия соответствующего образования у работников контрактной службы и членов комиссии по осуществлению закупок. В результате нарушения порядка формирования комиссий по осуществлению закупок, решения, принятые такими комиссиями, на

основании ч. 9 ст. 39 Федерального закона № 44-ФЗ могут быть обжалованы любым участником закупок, и признаны недействительными, что повлечет за собой отмену процедур закупок и срыв всего процесса закупочной деятельности.

Государственными и муниципальными заказчиками допускаются многочисленные нарушения в процессе планирования закупок, а именно:

- форма планов-графиков не соответствует утвержденной форме (совместным приказом Минэкономразвития России и Казначейства России от 27.12.2011 № 761/20н);

- планы-графики не содержат обязательных реквизитов и информации, или содержат недостоверные сведения, в частности, о совокупном годовом объеме закупок;

- планы-графики и изменения в них размещены в ЕИС с нарушением установленного срока.

Выявлялись также случаи неразмещения планов-графиков закупок в ЕИС. В конце 2016 года и начале 2017 года заказчики Санкт-Петербурга столкнулись с многочисленными проблемами при работе в АИС ГЗ при размещении планов-графиков закупок и изменений к ним. Во втором полугодии 2017 года Палатой запланировано проведение аудита деятельности государственных органов Санкт-Петербурга по формированию планов закупок и планов-графиков закупок на 2017 год, где и будет дана оценка тому, как сбои в АИС ГЗ повлияли на деятельность заказчиков в сфере планирования закупок.

Среди наиболее характерных нарушений, выявленных Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга по итогам проведения в 2016 году аудита в сфере закупок, можно выделить следующие:

1. Приемка и оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, несоответствующих условиям контрактов.

Как показали проводимые Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга проверочные мероприятия, государственными и муниципальными заказчиками не в полной мере обеспечивается контроль за надлежащим исполнением предусмотренных контрактом обязательств и, как следствие, установлены случаи оплаты фактически невыполненных, или некачественных работ.

Наиболее часто указанное нарушение допускается при приемке строительно-монтажных и ремонтных работ, работ по благоустройству территории ВМО. При этом должностными лицами проверяемых заказчиков не всегда осуществляется контроль за надлежащим исполнением условий

контрактов и не принимаются меры ответственности при недобросовестном исполнении контрактов.

Необходимо отметить, что при проведении строительно-монтажных, ремонтных работ и работ по благоустройству территории государственные и муниципальные заказчики заключают контракты на осуществление технического (строительного) надзора, в рамках которого Исполнитель осуществляет контроль за выполнением указанных работ. Выявленные нарушения при выполнении ремонтных работ и работ по благоустройству территории свидетельствуют о ненадлежащем качестве оказания услуг по осуществлению технического (строительного) надзора, а также о формальном контроле со стороны государственных и муниципальных заказчиков за исполнением заключенных контрактов.

2. Нарушения при обосновании и определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга продолжает фиксировать нарушения и недостатки при обосновании начальной (максимальной) цены контрактов, что является следствием отсутствия до настоящего времени общедоступных источников информации о рыночных ценах товаров, работ, услуг, одним из которых должен стать Каталог товаров, работ, услуг, который федеральные органы власти планировали утвердить еще в 2015 году. Кроме того, Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденные приказом Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567, разъясняющие возможные способы определения начальной (максимальной) цены контрактов, носят необязательный характер, а их несоблюдение не влечет ответственности.

Основными причинами завышения начальной (максимальной) цены контракта являются:

- включение в сметную стоимость резерва на непредвиденные расходы и затраты, а также коэффициента на стесненность в отсутствие проектной документации;

- применение необоснованных территориальных единичных расценок (ТЕР) при расчете сметной стоимости строительно-монтажных и ремонтных работ (чаще всего это нарушение допускают муниципалы при устройстве газонных ограждений, когда при определении стоимости работ по устройству газонных ограждений применяют расценку ТЕР 27-09-002-04 «Устройство барьерных ограждений из стали на металлических стойках, шаг стоек: 2 м»),

которая применяется при установке ограждений на автомобильных дорогах, тогда как в соответствии с ГОСТ Р 52606-2006 «Технические средства организации дорожного движения. Классификация дорожных ограждений» газонные ограждения относятся к пешеходным, и в данном случае требовалось применить расценку ТЕР 27-09-001-08 «Устройство металлических пешеходных ограждений». Применение некорректной расценки приводит к удорожанию сметной стоимости работ и, соответственно, начальной (максимальной) цены контракта, что в свою очередь приводит к потерям местного бюджета в указанной сумме.

- завышение фактической потребности в закупаемых товарах, работах, услугах, включение в сметный расчет излишних объемов работ, в которых нет необходимости;

- использование при обосновании начальной (максимальной) цены контракта информации из коммерческих предложений, несопоставимой с условиями планируемой закупки (описание объекта закупки в запросе коммерческих предложений отличается от фактически закупаемого).

3. Нарушения при выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) как закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Чаще всего это нарушение связано с заключением контрактов (чаще всего муниципальных) на выполнение однородных и взаимозавязанных работ в один период времени способом у единственного поставщика по основанию, предусмотренному п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ, а именно, осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей, например, на выполнение работ по уборке территории зеленых насаждений внутриквартального озеленения ВМО в январе, феврале и марте (по два контракта в каждом месяце). Или когда заключаются в один день 2 контракта с одним и тем же поставщиком на поставку одинаковых стульев. Федеральный закон № 44-ФЗ прямо не запрещает заключать такие контракты ни по количеству ни по срокам. Однако на основании части 2 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ запрещается совершение заказчиками, участниками закупок любых действий, которые, в том числе, приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок. Что мы и наблюдаем при заключении вышеуказанных контрактов с единственным поставщиком.

Такие действия государственных органов и органов местного самоуправления влекут за собой необоснованное ограничение возможности участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для

муниципальных нужд, добросовестной конкуренции, гласности и прозрачности закупок, и противоречат требованиям ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой запрещается осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Кроме того, осуществление указанных закупок одним из конкурентных способов привело бы к увеличению участников закупки и, соответственно, снижению цены контрактов.

В настоящее время Палата проводит аудит закупок у единственного поставщика по основанию, установленному п. 6 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ (по полномочиям ИОГВ и их подведомственных учреждений). И мы находим там большое количество нарушений в связи с необоснованным заключением таких контрактов.

5. Еще одним наиболее частым нарушением является **отсутствие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом.**

Многие государственные и муниципальные заказчики не составляют документы о результатах проведенной экспертизы. Федеральный закон № 44-ФЗ не конкретизирует процедуру проведения экспертизы результатов исполнения контрактов (отдельных этапов исполнения контрактов) своими силами. Однако Заказчикам необходимо учитывать тот факт, что экспертиза результатов исполнения контракта является самостоятельной процедурой, отличной от процедуры приемки товара. И, как и любая другая процедура, должна сопровождаться составлением документа, фиксирующего факт проведения экспертизы, и, самое главное, результатов ее проведения. Однако многие Заказчики довольствуются, в лучшем случае, проставлением штампа «Экспертиза проведена» на товарных накладных и актах выполненных работ. Такие действия свидетельствуют о формальном подходе к осуществлению функций Заказчика и отсутствию заинтересованности со стороны должностных лиц Заказчика в получении надлежащего результата исполнения заключенных контрактов.

6. **Внесение изменений в контракт (договор) с нарушением требований, установленных законодательством.**

В 2016 году продолжают иметь место случаи необоснованного изменения условий государственных контрактов в части заключения дополнительных соглашений в связи с увеличением объема и цены товаров, работ, услуг, более чем на 10 % от предусмотренных контрактом; включение в контракт дополнительных товаров, работ, услуг, первоначально не предусмотренных контрактом; изменение адресов поставки товара, выполнения работ, оказания услуг. Кроме того, отдельные государственные и

муниципальные заказчики вносили изменения в контракт на основании устных договоренностей, без заключения дополнительных соглашений в письменной форме, что является нарушением ст. 95 Федерального закона № 44-ФЗ и ст. 452 Гражданского кодекса Российской Федерации, и приводит к нарушению условий реализации контрактов, поскольку в итоге заказчик принимает и оплачивает товары, работы, услуги, которые не соответствуют условиям заключенного в письменной форме контракта, поскольку все изменения и дополнения к контрактам действительны лишь в случае, если они совершены в письменной форме и подписаны сторонами.

Необходимо отметить, что при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2016 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга установлены единичные случаи внесения заказчиками изменений в контракты, связанных с перенесением (увеличением) сроков выполнения работ, оказания услуг, что можно отметить как положительный фактор в действиях заказчиков.

7. Отдельные государственные и муниципальные заказчики продолжают допускать нарушения в части неприменения мер ответственности по контракту за несвоевременное или ненадлежащее исполнение сторонами обязательств по контракту. В 2016 году выявлено 22 таких нарушения, которые привели к недополучению доходов бюджетом Санкт-Петербурга и местными бюджетами в общей сумме 8 651,9 тыс. рублей. Для сравнения в 2015 году Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга было выявлено 6 аналогичных нарушений на сумму 1 103,2 тыс. рублей.

Чаще всего причиной невзыскания штрафа становится тот факт, что указанные недостатки впоследствии были устранены Исполнителем. Однако в соответствии с условиями контрактов устранение недостатков поставленного товара не освобождает Исполнителя от уплаты штрафа за поставку товара ненадлежащего качества.

Необходимо отметить, что отдельные заказчики начисляли неустойки и выставляли требования об уплате штрафных санкций в адрес поставщиков. Однако в случае отказа поставщика от уплаты начисленных пени и штрафов, для взыскания начисленных неустоек Заказчики не пользовались своими правами, установленными, в том числе, контрактами, по удержанию сумм начисленных неустоек из оплаты по контракту или из суммы обеспечения исполнения контракта.

Таким образом, неприменение государственными и муниципальными заказчиками Санкт-Петербурга мер ответственности по контракту к недобросовестным поставщикам, неиспользование мер обеспечения

исполнения обязательств по контракту, приводит к недополучению дополнительных доходов бюджетом Санкт-Петербурга и местными бюджетами в виде штрафов и пеней, а также к необходимости изыскивать дополнительные средства на устранение последствий неисполнения или некачественного исполнения условий контрактов.

Среди процедурных нарушений в сфере закупок достаточно частым нарушением, допускаемым государственными и муниципальными заказчиками, является установление требований о чрезмерно детализированном описании объекта закупки при утверждении закупочной документации, или указание противоречивых и взаимоисключающих требований. Несмотря на то, что Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, Санкт-Петербургское УФАС, другие контролирующие органы Санкт-Петербурга указывают на недопустимость подобных действий, многие государственные и муниципальные заказчики продолжают использовать такие условия в качестве механизма для недопуска «посторонних» заказчику участников закупки.

Так, отдельные муниципальные Заказчики включают в документацию на выполнение работ по благоустройству территории ВМО требования к объекту закупки, связанные с установлением излишних, слишком детализированных требований к описанию объекта закупки, которые носят необоснованный и необъективный характер, ограничивают количество участников закупки, поскольку требования к описанию несущественных характеристик товаров, в том числе, реально неисполняемых и фактически непроверяемых, влекут риски возникновения ошибок, как со стороны заказчика, так и со стороны участника закупки.

В рамках подготовки Отчета по результатам аудита в сфере закупок за 2016 год Контрольно-счетной палатой Санкт-Петербурга был направлен запрос в адрес всех главных распорядителей бюджетных средств с целью выяснить основные проблемы, с которыми сталкиваются заказчики Санкт-Петербурга при осуществлении государственных закупок.

Проанализировав поступившую информацию, Палата пришла к выводу, что основными проблемами в данной сфере являются неудовлетворительная работа АИС ГЗ и ЕИС и отсутствие четких норм, регламентирующих ту или иную процедуру закупки, что приводит к противоречивому толкованию правовых норм и затрудняет правоприменительную практику.

Например, отсутствие утвержденного Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, формирование и ведение в ЕИС которого обеспечивает Минэкономразвития России;

отсутствие обязательных к применению и понятных для заказчика правил определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, поскольку существующие методические рекомендации для применения не обязательны, а разъяснения контролирующих органов по применению законодательства по этому вопросу чаще всего носят противоречивый характер; отсутствие Порядка проведения экспертизы результатов исполнения контракта и оформления результатов такой экспертизы.

Однако основной проблемой для государственных заказчиков Санкт-Петербурга ожидаемо в начале каждого года становится неудовлетворительная работа автоматизированной информационной системы государственного заказа (АИС ГЗ), которая изначально создавалась в целях повышения эффективности, результативности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Это, в первую очередь, отсутствие возможности своевременно разместить в ЕИС утверждённые планы-графики закупок на 2017 год и изменения к ним, что поставило под угрозу осуществление в первом квартале 2017 года всей закупочной деятельности заказчиков Санкт-Петербурга и негативно повлияло на своевременность исполнения социально-экономических обязательств Санкт-Петербурга. Наблюдались также многочисленные несоответствия фактических сведений об этапах проведения закупок с их статусами в АИС ГЗ; потеря и искажение ранее введённых заказчиками данных; отсутствие связи с сервером АИС ГЗ и длительные сроки передачи информации между АИС ГЗ и ЕИС.

Обращения заказчиков в техническую поддержку АИС ГЗ имели длительные сроки рассмотрения, иногда закрывались без решения проблемы, что приводило к необходимости повторного обращения. Возникали трудности при попытке связаться с горячей линией технической поддержки. На сегодняшний день проблема уже не стоит так остро как в начале года, однако и сегодня частые сбои в работе системы не позволяют заказчикам в должной мере совершать установленные Федеральным законом № 44-ФЗ процедуры.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Палатой, ежегодно составляется Отчет о результатах аудита в сфере закупок, в котором обобщаются результаты проведенного анализа, и дается оценка функционирования системы контроля и аудита в сфере закупок, ведомственного контроля в сфере закупок, результатов принимаемых мер по итогам контрольных мероприятий, достаточности методической поддержки действий заказчиков и уполномоченных органов в Санкт-Петербурге, а также функционирования информационной системы

Санкт-Петербурга в сфере закупок, даются рекомендации государственным и муниципальным заказчикам, контрольным органам (КГФК) и органам, осуществляющим методическое сопровождение заказчиков Санкт-Петербурга (КГЗ). Этот Отчет направляется Палатой Губернатору Санкт-Петербурга и Председателю Законодательного Собрания Санкт-Петербурга для информации и принятия мер в рамках своей компетенции.