УДК 657.6

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЕ ЗАКУПКИ И ИХ АУДИТ

Н.А. Проданова
Е.И. Зацаринная
Н.В. Чумакова

Аннотация: В числе наиболее актуальных и сложных вопросов, возникающих в рамках бюджетных отношений, особое место занимает вопрос организации государственного финансового контроля в сфере осуществления органами государственной власти закупочной деятельности. Централизованные закупки составляют неотъемлемый элемент, системно интегрированный в деятельность любого учреждения, и потому им традиционно уделяется повышенное внимание со стороны органов государственного финансового контроля. В статье раскрыта специфика данного вида закупок и особенности их аудита.

Ключевые слова: централизованные закупки, объекты аудита, аудит порядка организации централизованных закупок, нормативно-правовое регулирование.

CENTRALIZED PROCUREMENT AND THEIR AUDIT

Natalia Prodanova
Elena Zatsarinnaya
Natalya Chumakova

Abstract: Among the most pressing and complex issues arising in the framework of budgetary relations, a special place is occupied by the issue of organization of state financial control in the sphere of procurement activities by state authorities. Centralized procurement is an integral element, systematically integrated into the activities of any institution, and therefore they traditionally receive increased attention from the state financial control authorities. The article reveals the specifics of this type of procurement and specifics of their audit.

Keywords: centralized procurement, audit objects, audit of the organization of centralized procurement, regulatory legal regulation.

Зачастую, для обеспечения нужд определенной группы государственных заказчиков – органов государственной власти, государственных и муниципальных бюджетных учреждений, органов местной власти и казенных учреждений, необходимо приобретение однотипных товаров, работ или услуг. Одним из способов осуществления такого рода закупок является централизованное снабжение.

Централизация закупок предполагает создание государственного, муниципального органа или казенного учреждения, уполномоченных на определение подрядчиков для реализации потребностей государственных и муниципальных закупок. По сути, роль уполномоченного органа сводится к централизованному сбору заказов, а также к организации и проведению закупочных процедур.

При этом не допускается возлагать на уполномоченные органы полномочия по обоснованию закупок, определению условий контракта, в том числе по определению начальной минимальной цены контракта (НМЦК) и его подписанию. Эти функции в любом случае закреплены за контрактной службой заказчика даже, при условии, что закупка является централизованной.

В зависимости от полномочий, которыми наделены соответствующие органы (учреждения), осуществляющие централизованные закупки, а также от условий заключаемых контрактов порядок отражения в бухгалтерском (бюджетном) учете операций, связанных с централизованным снабжением, будет различаться.

Централизованное осуществление закупок возможно в рамках Федеральных законов № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регламентирующего порядок и условия их осуществления и № 223 «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в котором, хоть и осуществление централизованных закупок не упоминается, но и не содержится и ограничений для проведения закупок подобного рода. Так, согласно 223-ФЗ, у заказчиков есть возможность прибегать к таким закупкам, если соответствующие условия и правила их проведения предусмотрены в его положении о закупке [2].

Согласно положениям статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ допускается несколько уровней и способов централизации закупок [1]:

- межведомственная централизация - централизация на уровне публично-правового образования (части 1-3 статьи 26);
- ведомственная централизация - централизация закупок на уровне органа исполнительной власти или органа местного самоуправления (часть 5 статьи 26);
- межуровневая централизация – централизация закупок между публично-правовыми образованиями различного уровня (части 4, 6-9 статьи 26).

Централизованная модель осуществления государственных закупок наиболее эффективна в тех случаях когда: основную часть закупок составляют дорогостоящие и/или технически сложные и наукоемкие закупки, требующие высокого профессионализма или контроля; жесткий контроль над всеми закупками жизненно важен для успеха деятельности и достижения поставленных задач; существует потенциал достижения экономии от масштаба благодаря концентрации закупочной деятельности; число заказчиков, имеющих схожую номенклатуру и потребности в закупках, ограничено.

Ключевые правила осуществления централизованных закупок:

- Проводятся в целях повышения эффективности закупок близкой по своим характеристикам продукции, необходимой одновременно нескольким заказчикам.
- Проводятся на основании принятия соответствующих решений центральных закупочных органов заказчиков и соответствующих договоров между организатором закупки и заказчиками (дочерними зависимыми компаниями). Решение о проведении централизованной закупки принимается как на этапе согласования в установленном порядке проектов планов закупок / корректировки планов закупки соответствующих заказчиков, так и в процессе реализации утвержденных планов закупки / корректировок планов закупки соответствующих заказчиков, в случае возникновения потребности в централизации закупок.
- Выбор способа проведения такой закупки осуществляется по основаниям, предусмотренным положением о закупке.
- Потребность в продукции для нужд конкретного заказчика может быть, как выделенной в составе отдельного лота, так и включенной в состав одного общего лота, при этом в любом случае такая закупка должна включаться в план закупки каждого заказчика, для чьих нужд осуществляется закупка.

Достоинства и недостатки данной системы осуществления закупок представлены в таблице 1.

Таблица 1

Достоинства и недостатки централизованной системы закупок

Достоинства	Недостатки
• возможность достижения лучшего экономического эффекта по итогам закупки за счет объединения нескольких однотипных закупок в одну процедуру. По таким контрактам участники могут предлагать более выгодные коммерческие предложения («скидка за опт»), например, за счет сокращения накладных, транспортных и иных расходов; • лучшее управление закупочной деятельностью за счет сокращения административного дублирования функций при проведении закупок и упрощения контроля и надзора за деятельностью специалистов по закупкам (принятие решения в одном месте, надзор и контроль только за одним закупочным центром) • высокий уровень квалификации сотрудников уполномоченного органа и наличие у них узкоспециализированных знаний позволяет	• объединение схожих нужд заказчиков в единую закупку влечет за собой существенное увеличение объема работы, которую нужно выполнить по условиям контракта (этот фактор становится причиной для отказа многих потенциальных исполнителей от участия в торгах, что влечет за собой снижение уровня конкуренции между участниками); • увеличение срока исполнения закупок; • повышенные риски обжалования закупки со стороны антимонопольных органов в части создания условий, которые могут привести к ограничению конкуренции; • повышение степени монополизации того или иного рынка товаров (работ, услуг), поскольку крупные поставщики, постоянно участвуя в закупках, постепенно «выдавливают» некрупных игроков.

достичь максимального эффекта от проведения закупки; • упрощение процедуры проведения государственного контроля при организации и осуществлении торгов.	

Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрена возможность частичной централизации закупок (в зависимости от номенклатуры закупаемых объектов, стоимости контрактов, размера НМЦК и т.п.), то есть при принятии решения о централизации оно распространялось на весь объем закупок с возможностью варьировать осуществляемые действия (централизовать весь цикл закупки от планирования до исполнения или же только проведение процедуры).

В рамках 44-ФЗ предусмотрена независимая проверка деятельности заказчиков с целью анализа и оценки проведенных заказов. Осуществление аудита в сфере закупок регламентируется положениями статьи 97 Закона № 44-ФЗ [1]. Задачи и функции по анализу и оценке результативности достижения целей осуществления закупок в соответствии с Федеральным законом №44–ФЗ возложены на институт государственного аудита. Результаты государственного аудита позволяют судит о степени экономичности, результативности и эффективности управления государством объектами национальной собственности. Данный институт в российском праве является сравнительно новым.

Основным нормативным актом, регулирующим аудит в России, отражающим официальную позицию законодателя относительно сущности его сущности и места в системе финансового контроля, является Федеральный закон №307–ФЗ «Об аудиторской деятельности» [3].

Аудит в сфере закупок - вид внешнего государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой, Контрольно-счетными органами субъектов и муниципальных образований, законодательными органами государственной власти субъектов РФ, а также органами муниципальных образований. Полномочия органов аудита в сфере закупок установлены Федеральным законом от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [4], Федеральным законом от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», муниципальными нормативными правовыми актами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Аудит в сфере закупок представляет собой экспертно-аналитическую и информационную деятельность, и предполагает проведение комплекса контрольных мероприятий, направленных на анализ и оценку законности, обоснованности, эффективности и результативности операций по осуществлению закупок с использованием бюджетных средств. Проверка охватывает все этапы закупочной деятельности заказчика, начиная с этапа планирования и заканчивая, заключением и исполнением договора.

Предметом аудита может быть как деятельность учреждения в целом, так и выполнение какой-либо конкретной государственной или муниципальной программы, освоение целевых средств, дополнительных ассигнований и т.д.

На *подготовительном этапе аудита в сфере централизованных закупок*, в соответствии с методическими рекомендациями по ведению аудита в сфере закупок, необходимо предварительно изучить предмет и объект аудита (контроля), провести анализ их специфики, собрать необходимые данные и информацию по результатам которых подготавливается программа аудита в сфере закупок.

При проведении данной работы рекомендуется:

- сформировать перечень нормативных правовых актов Российской Федерации, применяемых при проведении закупок с учетом специфики предмета и объекта аудита (контроля);
- определить источники информации для проведения аудита, осуществить сбор и провести предварительный анализ необходимой информации о закупках;
- составить перечень изучаемых объектов, вопросы для изучения деятельности каждого объекта, источники получения информации, распределение проверяющих по конкретным вопросам и объектам изучения, сроки изучения вопросов и представления материалов;
- выявить и проанализировать существующие риски неэффективного использования бюджетных средств.

При проведении аудита в сфере централизованных закупок рекомендуется использовать следующие источники информации:

1. Законодательство о контрактной системе.

2. Внутренние документы заказчика, в частности документы о создании контрактной службы, регламентации работы комиссии по осуществлению закупок, утвержденные план и план-график закупок, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг и т.д.;

3. Единую информационную систему в сфере закупок: планы закупок; планы-графики закупок; информация об их реализации; информация об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров; реестр контрактов; реестр недобросовестных поставщиков; реестр банковских гарантий; каталоги товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; реестр плановых и внеплановых проверок; реестр жалоб; извещения об осуществлении закупок и документация; информация о ходе обязательного общественного обсуждения закупок; результаты мониторинга, аудита и иная информация предусмотренная законодательством в сфере закупок;

4. Информацию, размещаемую на электронных площадках;

5. Официальные сайты заказчиков;

6. Информацию о результатах предыдущих проверок и др.

По результатам предварительного изучения предмета и объектов аудита централизованных закупок разрабатывается программа аудита. Подготовка и утверждение программы аудита централизованных закупок осуществляется в порядке, установленном п.2 ст. 25 Регламента Счетной палаты РФ [5]. Форма программы проведения аудита централизованных закупок приведена в приложении №2 к стандарту внешнего государственного аудита (контроля) СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» [6].

В программе аудита отражается информация об основании проведения, предмете и объектах контрольного мероприятия, целях и вопросах, сроках проведения контрольного мероприятия и представления отчета, составе исполнителей и критериях оценки.

В рамках *основного этапа аудита централизованных закупок* можно выделить ряд следующих процедур:

Процедура	Содержание процедуры
проверка, анализ и оценка целесообразности и обоснованности расходов	проверка обоснования закупки заказчиком на этапе планирования при формировании плана закупок, плана-графика закупок, анализ и оценка соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, а также законодательству РФ о контрактной системе
проверка, анализ и оценка своевременности расходов на закупку	проверка в части своевременности расходов на закупки заказчиком с учетом этапов планирования закупок товаров, работ, услуг, осуществления закупок, заключения и исполнения контрактов, анализ и оценка обоснованности сроков закупки, заключения и исполнения контрактов, анализ и оценка обоснованности сроков закупки, достаточных для исполнения условий контракта с минимальными расходами бюджетных средств и обеспечивающих своевременное достижение целей
проверка, анализ и оценка эффективности расходов на закупку	проверка и анализ экономической и социально-экономической результативности расходов на закупки в рамках исполнения контрактов, а также анализ соблюдения принципа ответственности за результативность обеспечения государственных нужд.
проверка законности осуществления исследуемой закупки	проверка и анализ соблюдения объектом аудита (контроля) законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок на этапах планирования и осуществления закупок, заключения и исполнения контрактов.

По результатам проведения процедур сбора и комплексного анализа информации, относящейся к проведению аудита порядка организации централизованных закупок, становится возможным формирование аудиторских доказательств в соответствие с целями и вопросами контрольного мероприятия, содержащимися в программе его проведения. Доказательства, используемые для подтверждения выводов, считаются относящимися к делу, если они имеют логическую, разумную связь с такими выводами. В процессе сбора фактических данных необходимо учитывать, что не вся полученная информация может быть использована в качестве доказательства.

Доказательства получаемые на основе проверки и анализа фактических данных о предмете деятельности объектов аудита централизованных закупок, используется в виде документальных, материальных и аналитических доказательств. Доказательства и иные сведения, полученные в ходе

проведения аудита централизованных закупок соответствующим образом фиксируются в актах и рабочей документации.

К наиболее часто встречающимся нарушениям, которые могут быть выявлены в ходе осуществления проверки порядка организации централизованных закупок, относят отсутствие самого решения о создании (наделении полномочиями) уполномоченного органа (учреждения) или прописанного порядка взаимодействия заказчика и уполномоченного органа (учреждения).

Зачастую, именно уполномоченный орган (учреждение) осуществляет обоснование закупок, определение условий контракта, в том числе определение начальной (максимальной) цены контракта, его подписание – т.е. выполняет функции, относящиеся исключительно к ведению заказчика.

При определении объема централизуемых закупок некоторые регуляторы исходят как из специфики характеристик закупаемых объектов, так и из предельных начальных цен контрактов или категорий заказчиков, а также особенностей проведения тех или иных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Фактически такой орган осуществляет опубликование информации о планируемых закупках, проводит процедуру и также размещает юридически значимую информацию при исполнении контракта, хотя законодательством предписано либо только участие в процедуре проведения закупки либо централизация всего ее цикла [7].

Надо заметить, что применение ограничения перечня централизуемых закупок встречается во многих субъектах РФ.

Так, например, в Республике Крым Управление делами Государственного Совета как уполномоченный орган централизует закупки соответствующих заказчиков, проводимые путем открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, аукционов в электронной форме, запроса предложений, запроса котировок с начальной (максимальной) ценой контракта не более 5 миллионов рублей. Соответственно, в данном субъекте РФ схема централизации идет «от обратного» – путем централизации относительно недорогих закупок, проводимых на конкурентной основе [7].

За редким исключением, в региональной практике не встречаются полномочия органа или учреждения, осуществляющего централизацию закупок, по планированию закупок (даже в части размещение информации в ЕИС).

Даже при модели полной централизации закупок в нормативных актах фиксируется оговорка о том, что уполномоченный орган или учреждение, по общему правилу, не несут ответственность в качестве заказчика в случае выявления каких-либо нарушений в их деятельности, что противоречит положениям части 11 статьи 26 Федерального закона № 44-ФЗ.

На *заключительном этапе аудита в сфере централизованных 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.

Таким образом, основной целью аудита является не столько выявление нарушений в сфере контрактной системы, сколько анализ эффективности закупочной деятельности того или иного учреждения-заказчика. Аудит порядка организации централизованных закупок позволяет оценить законность, своевременность проведения закупок, целесообразность расходования бюджетных средств. В случае выявления фактов, содержащих признаки административного или уголовного правонарушения, проверяющие обязаны передать материалы в органы, уполномоченные на осуществление контроля.

Библиографический список

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ; в ред. от 29.07.2017 г.
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ; в ред. от 07.06.2017г.
3. Об аудиторской деятельности: Федеральный закон от 30.12.2008 №307-ФЗ; в ред. от 01.05.2017г.
4. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ; в ред. от 07.02.2017 г.
5. Регламент Счетной палаты Российской Федерации: утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.06.2013 №3ПК; в ред. от 07.09.2017г.

6. СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»: утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 02.04.2010 №15К (717); в ред. 15.04.2016г.
7. Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации» - 2016, Москва 2017 https://fcs.hse.ru/data/2017/10/18/1158112532/doklad-2017.pdf(дата обращения: 03.11.2017).