Доклад аудитора Контрольно-счетной палаты Иркутской области
О.М. Ризман
«Типовые нарушения при осуществлении закупок, допускаемые муниципальными образованиями»

Уважаемые коллеги!

Темой моего краткого доклада будут типовые нарушения, допускаемые в сфере закупок и выявляемые при проверках муниципальных образований.

Все замечания можно разделить на несколько групп.

Первая группа – **замечания по недостаточному нормативному регулированию** вопросов в сфере закупок. Одним немаловажным элементом контроля и, как следствие, повышения результативности муниципального заказа является ведомственный контроль в сфере закупок. Статьей 100 Закона № 44-ФЗ предусмотрено, что муниципальные органы должны осуществлять **ведомственный контроль** за соблюдением законодательства в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном местной администрацией. Между тем, в ряде муниципальных образований до сих пор не принят правовой акт по установлению порядка осуществления ведомственного контроля во исполнение этой нормы Закона. Это должно быть, например, постановление администрации муниципального образования «Об утверждении порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд муниципального образования, **например**, «Жачугский район», в котором должны быть определены органы, уполномоченные на осуществление такого контроля, в отношении подведомственных заказчиков (например, подведомственных учреждений), установлены формы и порядок такого контроля и т.д.

Еще одним допускаемым существенным нарушением является несоблюдение требований Закона № 44-ФЗ по определению контрольного органа в сфере закупок. В соответствии со статьей 3 Закона **контрольным органом в сфере закупок** должен быть **орган местного самоуправления**. В нарушение этого постановлениями администраций районов определяются, к примеру, юридический отдел администрации, или отдел закупок, или должностное лицо администрации. Например, в городе Свирске уполномоченным органом на осуществление контроля в сфере закупок был определен юридический отдел, который не является юридическим лицом и, соответственно, не является органом местного самоуправления. Данное нарушение влечет за собой и нарушения при согласовании заключения контракта с единственным поставщиком. Получается, что согласованные отделами или должностными лицами контракты будут заключены с нарушением требований статьи 93 Закона № 44-ФЗ, которая предусматривает согласование заключения контракта с единственным поставщиком **именно** органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Обращаю Ваше внимание на то, что с 17 мая 2015 года вступил в силу Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2015 № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и **Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком** (подрядчиком, исполнителем)», согласно которому рассмотрение обращения о согласовании заключения контракта с единственным поставщиком осуществляется комиссией контрольного органа, формируемой приказом контрольного органа.

Следующая группа - нарушения **при информационном обеспечении закупок**.

Так, в нарушение статьи 103 Закона № 44-ФЗ, предписывающей в течение 3 рабочих дней со дня заключения контракта, внесения изменений в него, исполнения контракта, направлять информацию в органы Федерального казначейства с даты соответственно

заключения контракта, изменения контракта, исполнения контракта для размещения их в единой информационной системе, указанная **информация направляется либо позже установленного срока, либо вообще не направляется**. При этом, информация об исполнении контракта должна содержать не только данные об оплате контракта, но и информацию о ненадлежащем исполнении контракта (с указанием допущенных нарушений) и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта.

Не соблюдается установленный статьей 63 Закона № 44-ФЗ **срок размещения извещений** в единой информационной системе. Например, извещение о проведении электронного аукциона при начальной цене до 3 млн. рублей должно размещаться не менее чем за 7 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе, фактически же размещается позже.

Нарушался **порядок формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок, а также его размещения в открытом доступе**. Срок размещения плана-графика должен быть не позднее одного календарного месяца после принятия решения о бюджете (совместный приказ Минэкономразвития РФ и Федерального казначейства от 20.09.2013 № 544/18н). В планах-графиках неправильно определяется цена контракта. Между тем, именно план-график является основанием для осуществления закупки. Внесение изменений в план-график может быть осуществлено не позднее, чем за 10 календарных дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки. Данный срок часто не выдерживается.

Нарушается порядок обоснования начальных (максимальных) цен контрактов и цен контрактов, заключаемых с единственными поставщиками. **В нарушение требований ч. 18 ст. 22 Закона № 44-ФЗ** при определении начальной цены контракта используется ценовая информация, содержащаяся в неисполненных контрактах.

В законе указано восемь источников общедоступной информации о ценах товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которая может быть использована для целей определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Среди них:

- информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащаяся в контрактах, которые исполнены и по которым не взыскивались неустойки (штрафы, пени) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных этими контрактами;

- информация о ценах товаров, работ, услуг, содержащаяся в рекламе, каталогах, описаниях товаров и в других предложениях, обращенных к неопределенному кругу лиц и признаваемых в соответствии с гражданским законодательством публичными офертами;

- данные государственной статистической отчетности о ценах товаров, работ, услуг.

Между тем, при формировании начальной цены, как правило, используются коммерческие предложения нескольких потенциальных поставщиков, и анализ других источников не проводится. Без более полного анализа рынка всегда **существуют риски заключения контрактов по завышенным ценам**.

Выявляются факты нарушений **при предоставлении обеспечения исполнения контракта**. Исполнение контракта может обеспечиваться предоставлением банковской гарантии, или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет. Способ обеспечения исполнения контракта определяется участником закупки, с которым заключается контракт, самостоятельно. Срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия контракта не менее чем на 1 месяц. Контракт заключается после предоставления обеспечения. Зачастую принимается банковская гарантия, срок которой этому не соответствует. Несмотря на то, что ненадлежащий срок действия банковской гарантии являлся основанием для отказа в принятии ее заказчиком (ст. 45 Закона № 44-ФЗ), а

следовательно и отказа от заключения контракта, таких действий заказчиками не принималось.

Следует обратить внимание на то, что Постановлением Правительства РФ в 2015 и 2016 годах (от 11.03.2016 № 182) установлены случаи и условия, при которых заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта.

При исполнении контрактов в нарушение статей 34 и 95 Закона № 44-ФЗ допускается **изменение существенных условий контрактов в части сроков** выполнения работ или поставки товаров.

Практически при каждой проверке выявляются факты нарушения установленного контрактом порядка оплаты, когда заказчик осуществляет оплату до факта поставки товара или выполнения работ, тем самым допуская **необоснованное авансирование, что приводит к возникновению необоснованной дебиторской задолженности.**

Неправомерно осуществляется приемка фактически невыполненных работ. Тем самым **нарушаются статья 94 Закона № 44-ФЗ и условия контракта.**

Согласно требованиям статьи 94 Закона № 44-ФЗ для проверки предоставленных подрядчиками (поставщиками) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта **заказчик обязан провести экспертизу.** Экспертиза может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты и экспертные организации. В нарушение этого практически во всех проверенных муниципальных образованиях экспертиза **не проводилась.**

Часто подписанные акты о приемке, являющиеся первичными учетными документами, **не содержат дату подписания акта.** Согласно ст.9 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» дата составления документа является обязательным реквизитом первичного учетного документа. Такое нарушение в оформлении акта приемки не позволяет оценить своевременность выполнения подрядчиком или поставщиком контракта и его оплаты заказчиком, и свидетельствует о нарушении правил ведения бухгалтерского учета и ненадлежащем внутреннем контроле за ведением бухгалтерского учета в организации.

Претензионно-исковая работа заказчиками не всегда проводится на надлежащем уровне. Штрафные санкции либо не предъявляются либо предъявляются в меньшем размере. Неприменение к поставщику или подрядчику мер ответственности является нарушением ст. 34 Закона № 44-ФЗ, согласно которой это отнесено к обязанностям заказчика. Кроме того, при непоступлении предъявленных штрафных санкции от поставщиков в добровольном порядке, исковые заявления на взыскание их в принудительном порядке в суд **не направляются. Это свидетельствует о ненадлежащем исполнении заказчиками своих обязательств.**

Часто пени рассчитываются исходя из одной трехсотой ставки рефинансирования. Тогда как согласно статье 34 Закона № 44-ФЗ пени и штрафы должны начисляться **в размере, определенном в порядке, который установлен** постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063. Это приводило к тому, что местный бюджет не получил доходов в виде пени и штрафов, которые подлежали перечислению в местный бюджет.

Пунктом 6 Правил № 1063 установлено, что пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения подрядчиком обязательства, предусмотренного контрактом, и устанавливается в размере не менее одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ставки рефинансирования ЦБ РФ от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных подрядчиком, **и определяется по формуле, учитывающей количество дней просрочки.** Необходимо, чтобы в контракте была не только ссылка на упомянутое Постановление Правительства, но и включался сам порядок расчета пени с указанием

формулы и порядка ее применения. На сегодняшний день **имеется судебная практика**, когда суды отказали в исках заказчиков о взыскании пени по причине того, что в контрактах отсутствовала формула расчета пени.

В ряде муниципальных образований сложилась **практика** заключения с коммерческими организациями договоров безвозмездного выполнения работ. Например, на ремонт учреждения материалы приобретаются у коммерческой организации по контракту и с ней же заключается договор на выполнение ремонта на безвозмездной основе.

Отношения, направленные на обеспечение муниципальных нужд в части, касающейся, в том числе, заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги от имени муниципального образования, регулируются Законом № 44-ФЗ. В соответствии со ст. 3 Закона под муниципальным контрактом понимается договор, заключенный от имени муниципального образования муниципальным заказчиком для обеспечения муниципальных нужд. Как следует из норм ст. 13 Закона № 44-ФЗ под муниципальными нуждами понимаются закупки для выполнения функций и полномочий муниципальных органов.

В соответствии с ч. 3 ст. 423 Гражданского кодекса РФ договор предполагается возмездным, если из закона, иных правовых актов, содержания или существа договора не вытекает иное. Таким образом, договоры безвозмездного выполнения работ заключались в муниципальном образовании **в нарушение** норм Гражданского кодекса РФ и требований Закона № 44-ФЗ.

Кроме того, договорные отношения с коммерческими организациями в части выполнения последними работ на безвозмездной основе не обеспечивают открытость, добросовестную конкуренцию и объективность при осуществлении закупок для муниципальных нужд и практика заключения подобных безвозмездных договоров должна быть прекращена.

Завершая свое выступление, хотела бы попросить Вас обратить внимание на эти вопросы при проведении проверок. Спасибо за внимание.