



Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU

Обзор №28

Июнь 2013 г.

Государственные закупки

Аудит закупок

СОДЕРЖАНИЕ

- [Цель и критерии аудита](#)
- [Основные этапы процесса закупок и связанные с ними проблемы](#)
 1. [Определение потребностей](#)
 2. [Присуждение контракта](#)
 3. [Администрирование контракта](#)
- [Прочие предметы аудита \(помимо отдельных контрактов\)](#)
- [Дополнительные источники](#)



www.sigmaweb.org

Данный документ был создан при финансовой поддержке Европейского Союза. Высказанные в нем взгляды никоим образом не отражают официальное мнение Европейского Союза и не обязательно отражают взгляды ОЭСР и ее стран-участниц или стран-бенефициаров, участвующих в программе SIGMA.

Введение

Сфера государственных закупок масштабна и включает в себя широкий спектр видов деятельности, общей целью которых является обеспечение ресурсов для выполнения определенных задач. В каждом случае государственный орган должен выбрать поставщика и оплатить поставленные товары или оказанные услуги. В большинстве стран ЕС на государственные закупки приходится до 30% бюджетных затрат.

Проверкой использования бюджетных ресурсов занимаются высшие аудиторские органы (ВАО), полномочия и функции которых в разных странах различаются – впрочем, как и национальные бюджетные системы и законодательство о государственных закупках. Цель данного обзора – объяснить, что именно является важным и необходимым для аудиторов при проведении аудита государственных закупок с учетом того, что они, конечно же, действуют в разных правовых условиях, преследуя разные цели и выполняя разные процедуры. Этот обзор не содержит детального анализа абсолютно всех этапов процедуры закупок. С учетом накопленного опыта в сфере аудита государственных закупок в нем рассматриваются только те этапы, которые действительно заслуживают анализа (с обоснованием их выбора), а также анализируются аспекты, требующие более пристального внимания. Обзор также содержит советы аудиторам относительно того, какие документы следует анализировать более детально в поисках доказательств. Описание самых важных аспектов сопровождается практическими примерами и контрольными вопросами для аудиторов (выделены серым цветом).

В примерах описаны конкретные процедуры закупок с акцентом на применение обычных контрактов на поставку товаров и оказание услуг. В конце обзора также упоминается о концессиях и государственно-частных партнерствах (ГЧП), которые рассматриваются в качестве альтернативных правовых конструкций.

Цель и критерии аудита

Предметом аудита является весь процесс закупок, который можно разделить на три основных этапа:

- определение потребностей;
- процедура присуждения контракта;
- администрирование контракта до его завершения.

Аудит может быть начат, когда процедура закупки уже находится на более или менее продвинутой стадии подготовки, или уже после ее завершения. Некоторые ВАО имеют полномочия для проведения аудита на любой из этих стадий. Нет сомнений в том, что потенциальной пользы от аудита тем больше, чем раньше он проводится. В то же время необходимо избегать любых рисков

участия аудитора в процессе закупок.

Аудит процедур закупок в большинстве случаев включает в себя как проверку соответствия стандартам и требованиям, так и проверку эффективности. Критерии оценки определяются требованиями законодательства соответствующей страны. Учитывая, что эти требования могут в значительной мере различаться в разных странах, в качестве релевантного контекста в данном обзоре рассматривается режим государственных закупок ЕС.

Что касается второй составляющей, аудитор должен убедиться в том, что процедура закупок и принятые решения соответствуют критериям экономичности и эффективности. Экономичность заключается в уплате наименьшей цены за одинаковые товары и услуги, тогда как эффективность заключается в получении максимальной выгоды от товаров и услуг в обмен на определенный объем государственных ресурсов (не только денежных) или минимизации объема таких ресурсов, отданных в обмен на определенный объем товаров или услуг в результате процедуры закупок. Оценка эффективности предполагает проверку достижения первоначально установленных целей закупки товаров или услуг.

Основная задача аудита заключается в том, чтобы проверить:

- правильность процесса определения потребности в конкретной закупке; и
- законность процедуры присуждения и соответствие процесса расходования бюджетных средств установленным критериям.

На практике конкретные цели и, соответственно, объем аудита могут в значительной степени варьироваться. В некоторых случаях целью аудита может быть проверка обоснованности принятиякупающей организацией решения о расходовании бюджетных средств на конкретные закупки. Одни ВАО сосредотачиваются на проверке соответствия установленной практике государственных закупок, тогда как другие обращают больше внимания на соответствие формальным правилам. Таким образом, для аудитора аудит государственных закупок может быть частью общего финансового аудита конкретнойкупающей организации, в ходе которого проверяется эффективность ее работы. В этом случае аудитор анализирует соответствие всех или некоторых процедур закупок принципам конкурентности и эффективности расходования средств, недопущения мошенничества и коррупции. Иногда он может более глубоко проанализировать ту или иную процедуру закупок на предмет правильности организации, соответствия реальным потребностям и получения максимальной выгоды за израсходованные средства.

Хотя в большинстве случаев критерии соответствия являются, в принципе, очевидными, на практике часто остается открытым вопрос, действительно ли проверяемая организация достигла наилучших результатов в конкретных обстоятельствах, особенно в том, что касается цены. В определенной степени в качестве ориентира, конечно же, могут служить текущие цены на

соответствующем рынке или цены, достигнутые в предыдущих процедурах закупок. Тем не менее, каждая закупка представляет собой отдельное событие, которое происходит в очень конкретных обстоятельствах, обусловленных такими факторами, как объем или количество закупаемых благ, их доступность на рынке и технический прогресс. Вот почему результаты конкретной процедуры закупок так сложно оценить по каким-либо жестко заданным критериям. С учетом этого цель аудита может заключаться в том, чтобы проверить, была ли проведенная процедура закупок в целом направлена на получение максимальной выгоды за израсходованные средства. Как правило, такой вывод можно сделать только в том случае, если в ходе закупок обеспечивалась конкуренция, прозрачность и равное отношение к участникам.

Основные этапы процесса закупок и связанные с ними проблемы

1. Определение потребностей

Определению потребностей, как правило, должно предшествовать выявление одного или нескольких пробелов в способности государственной организации выполнять ее задачи, то есть оказывать соответствующие услуги или улучшать показатели своей деятельности. Целью закупки является заполнение таких пробелов.

Основные характеристики процесса определения потребностей:

- внутренний процесс;
- не регламентируется законодательством о государственных закупках;
- основное внимание уделяется функциональным аспектам.

В любом случае аудитор должен проверить обоснованность закупок в части количества и сформулированных требований к товарам или услугам, а также убедиться в том, что закупающая организация должным образом рассмотрела и сравнила альтернативные варианты.

Для выполнения этой задачи аудитор может обратиться к соответствующим документам в материалах закупок, которые содержат:

- обоснование объема и характеристик закупки;
- в случаях закупок на большие суммы, связанных с высоким политическим или прочим риском – информацию о рассмотрении альтернатив выбранному решению;
- сравнение экономических аспектов этих альтернатив с точки зрения получения наибольшей выгоды за израсходованные средства¹, если

¹ См. объяснение этой концепции в Обзоре №1 «Государственные закупки в ЕС: законодательная база, основные принципы и организации», стр. 6.

проверка этого является одной из целей аудита.

Следует подчеркнуть, что закупающая организация обязана предоставить все документы и расчеты, необходимые для проверки обоснованности и успешности проведения закупок.

Практические примеры

1) Некий отдел закупил 250 персональных компьютеров для замены имеющихся, которые еще не полностью амортизированы. В качестве обоснования закупки было приведена необходимость использования нового программного обеспечения, которое требует более мощных компьютеров. ВАО проверила этот аргумент и пришла к выводу, что новое ПО могло без ограничений использоваться на уже имеющихся ПК. Таким образом, закупка не была обоснованной.

2) Техническим обслуживанием дорог общественного пользования занимались региональные отделения, которые обеспечивали для этого персонал и оборудование. Главное управление закупило для одного из этих отделений новое оборудование, включая каток стоимостью 50 тысяч евро. Проверя альтернативы для этой закупки, аудитор определил количество уже имеющихся катков и активность их использования. Он выяснил, что несколько катков, уже имеющихся в других региональных отделениях, практически не использовались, поэтому вместо покупки нового можно было передать один из этих катков нуждающемуся в нем региональному отделению.

- Является ли закупка обоснованной с точки зрения экономии средств и эффективности?
- Является ли обоснованным количество (объем) закупки или можно было бы обойтись меньшим количеством (объемом)?
- Являются ли обоснованными технические спецификации или они могли бы быть менее строгими?
- Рассмотрела ли закупающая организация все разумные альтернативы?
- Выполнила ли закупающая организация сравнительный анализ этих альтернатив с учетом конкретных количественных показателей, всех соответствующих аспектов и установленных стандартов? Были ли сделаны разумные выводы по результатам этого анализа?

2. Присуждение контракта

Основные характеристики процесса присуждения контракта:

- внешний процесс;

- в значительной мере регламентируется законодательством о государственных закупках;
- основное внимание уделяется правильности процедур, но есть и аспекты функциональности.

При проведении аудита государственных закупок аудитор должен учитывать характер и цели режима государственных закупок ЕС. Хотя этот режим все еще укоренен в бюджетном законодательстве, его целью является не только экономия бюджетных средств, но и строительство единого рынка ЕС. Именно из этой его природы и лежащего в его основе законодательства проистекают три основных принципа: **конкуренция, недискриминация (равное отношение) и прозрачность.**

Аудитору настоятельно рекомендуется прежде всего проверить соблюдение закупающей организацией духа этих принципов, а не формулировок конкретных нормативно-правовых актов. Однако не следует трактовать эту рекомендацию как оправдание для непринятия во внимание установленных конкретных норм и правил. Хотя нарушение этих (часто формальных) правил на практике является не очень серьезной ошибкой (при этом, тем не менее, часто приводит к исключению наиболее выгодного с экономической точки зрения предложения), следует подчеркнуть, что их соблюдение в конечном итоге способствует равному отношению к участникам тендера.

Прежде, чем объявить о намерении присудить контракт, закупающая организация должна выполнить значительный объем подготовительной работы. Этот внутренний процесс, регулируемый вышеуказанными принципами и несколькими более или менее детальными положениями нормативно-правовых актов, создает необходимую основу для всей процедуры присуждения контракта и его дальнейшего заключения. Качество этого процесса часто является объектом проверки аудитора. Стоит обратить особое внимание на следующие аспекты:

- описание функциональных требований;
- расчет стоимости контракта;
- тендерная документация;
- критерии присуждения;
- процедура присуждения;
- уведомление;
- оценка тендерных предложений.

а. Описание функциональных требований

Описание функциональных требований – один из самых важных этапов процедуры закупок. На этом этапе закупающая организация описывает свои потребности и устанавливает требования (спецификации), которые должны выполнить участники тендера. Это описание должно быть однозначным и четким для того, чтобы все участники тендера поняли его одинаково и представили предложения, которые впоследствии можно будет сравнить.

Описание функциональных требований также должно соответствовать принципам равного отношения, прозрачности и недискриминации. Это означает, что закупающая организация не имеет права указывать в спецификациях конкретные бренды или прочие индивидуальные характеристики, если только это не является оправданным с учетом предмета закупок. Вопрос правильности технических спецификаций заслуживает особого внимания, потому что в результате применения необоснованных технических спецификаций (что не всегда легко заметить) могут создаваться препятствия для конкуренции и предпочтительные условия для отдельных поставщиков.

Функциональное описание предмета закупки, в принципе, должно оставаться неизменным с момента объявления о проведении закупок и становится частью заключаемого контракта. Тендерные предложения могут быть модифицированы только при проведении закупок путем переговоров, но и в этом случае суть предмета закупок не должна меняться.

Функциональное описание должно основываться на результатах определения потребностей и в целях экономии содержать только необходимые требования.

Практические примеры

1) В спецификациях на вращающиеся офисные стулья содержалось требование о том, что их сиденья должны быть сделаны из не менее чем 10-слойного фанерного профиля, а колесики должны быть диаметром 55 мм. **Подавляющее большинство тендерных предложений не соответствовало этим требованиям, обязательность которых не была должным образом обоснована закупающей организацией (при этом они никоим образом не влияли на функциональность стульев).**

2) В спецификациях на ПК содержалось требование о том, что их корпуса должны быть металлическими и окрашенными в белый цвет. В принципе, такое требование может быть правомерным, но без надлежащего обоснования приводит к исключению всей прочей приемлемой продукции, то есть уменьшению конкуренции. Если закупающая организация продолжит тендер с такими условиями и исключит все предложения, которые им не соответствуют, или начнет процедуру заново с новыми условиями, это будет нарушением принципа экономии, а в первом случае – еще и закона.

Помимо соблюдения норм закона, аудитор может проверить, рассматривала ли закупающая организация следующие аспекты, которые могут способствовать повышению вероятности получения экономически выгодных предложений:

- **Объединение закупок** с целью повышения привлекательности тендера, а следовательно, увеличения конкуренции;
- **Сокращение срока действия контракта** до минимально возможного с целью сохранения конкурентоспособности проигравших участников тендера (при этом необходимо будет вовремя разослать новые приглашения на тендер);
- **Разбивка контракта на лоты** с целью создания возможностей для участия малых и специализированных компаний, а следовательно, увеличения конкуренции.

Тем не менее, аудитор должен помнить о том, что перечисленные выше меры могут противоречить друг другу и не всегда приносят пользу; к примеру, потенциальные выгоды от установления короткого срока действия контракта могут быть нивелированы дополнительными административными затратами на более частое проведение закупок. При оценке действий закупающей организации необходимо учитывать представленное ею обоснование.

- Было ли функциональное описание четким, однозначным и понятным? Содержало ли оно точное определение характеристик закупаемых товаров, которое исключало разное понимание предмета закупок среди участников?
- Были ли технические требования достаточно строгими для получения желаемых функциональных характеристик, но при этом достаточно гибкими для того, чтобы не были исключены предложения, которые во всех необходимых аспектах удовлетворяли цели закупок?
- Не содержали ли технические спецификации необоснованные указания на конкретные модели, источники, технологические процессы, торговые марки, патенты, типы или происхождение продукции, которые могли бы создать более благоприятные условия для отдельных компаний или продуктов или привести к исключению отдельных компаний или продуктов?

б. Калькуляция стоимости контракта

Государственные организации часто рассчитывают стоимость контракта таким образом, чтобы она не превышала действующие в ЕС пороговые значения, и чтобы на соответствующие закупки не распространялось действие директив ЕС или национального законодательства. В связи с этим необходимо подчеркнуть,

что при оценке стоимости контракта необходимо рассчитывать полную сумму с учетом всех опций (то есть возможных дополнительных поставок товаров или услуг) и возможности продления, и что закупающая организация не должна разбивать контракт на части для того, чтобы не превысить пороговые значения.

Практический пример

Аудитор подозревает, что закупка была разбита на части ненадлежащим образом. Для проверки этого подозрения ему необходимо проверить не только материалы соответствующей закупки. Он может проверить счета-фактуры за текущий год, чтобы установить, проводились ли в этот период подобные закупки. В других случаях может оказаться более полезной проверка процесса определения потребностей. Еще один возможный подход может заключаться в оценке общих потребностей закупающей организации и их сопоставимости с объемом конкретной закупки.

- Правильно ли закупающая организация рассчитала стоимость закупки (с учетом всех соответствующих аспектов, включая опции и возможность продления)?
- Если имела место разбивка закупки на части, была ли она обоснованной или преследовала единственную цель не превысить пороговые значения по закону?
- Основывалась ли оценка стоимости на реалистичных и актуальных ценах?

в. Тендерная документация

Помимо функциональных требований, тендерные документы должны содержать все необходимые условия конкурса. В частности, они должны содержать требования к содержанию и форме документов, подтверждающих профессиональные и финансовые возможности участников конкурса, а также ко всем заявлениям, которые они должны предоставить закупающей организации. Закупающая организация имеет определенную свободу в установлении перечня требуемых документов и подтверждений с учетом предмета закупки. Кроме того, закупающая организация должна понимать, что слишком строгие требования ограничивают конкуренцию и снижают потенциальную выгоду от проведения закупок. Она также должна помнить о том, что установленные ею правила являются обязательными, в том числе для нее самой.

Аудитор может особо тщательно проверить обоснованность и достаточность квалификационных требований к участникам, которые должны обеспечивать отсев неподходящих участников и в то же время – оперативное, беспрепятственное, прозрачное и недискриминационное проведение процедуры закупок.

Одним из способов увеличить вероятность получения выгодных предложений является проведение закупок без навязывания какого-либо одного технического решения, то есть в формате процедуры, когда закупающая организация

допускает возможность подачи разных технических вариантов.

- Имелось ли у участников торгов полное и однозначное понимание того, какие документы и подтверждения нужно было подать в составе тендерного предложения?
- Могли ли участники тендера получить всю необходимую информацию из тендерных документов, или закупающая организация указала, что определенная информация может быть получена только из других источников?
- Содержались ли в тендерной документации четкие квалификационные требования к участникам, в том числе их деятельности, экономическому и финансовому состоянию, техническим и (или) профессиональным возможностям?

г. Критерии присуждения

Наиболее выгодное в экономическом плане предложение определяется на основе объективных критериев. Каждому критерию должен быть присвоен определенный вес, отражающий его важность относительно других критериев. Закупающая организация обязана установить эти критерии и весовые коэффициенты, указав их в объявлении о проведении закупок или (чаще всего) в тендерной документации. Наличие ясных, объективных и приемлемых с точки зрения закона критериев является важным предварительным условием непредвзятого и прозрачного присуждения контракта, так как снижает вероятность принятия произвольных и коррупционных решений. Приемлемыми с точки зрения закона считаются любые критерии, имеющие разумное отношение к предмету закупок. Критерии, имеющие отношение к приемлемости участников, как правило, этому требованию не отвечают, а потому не могут считаться допустимыми с точки зрения закона критериями присуждения контракта.

Практический пример

В соответствии с тендерными документами критерии присуждения контракта имеют следующий вес: цена - 50%, опыт компании - 25%, финансовое состояние - 25%. Опыт и финансовое состояние, как правило, используются в качестве квалификационных критериев, а не для выбора победителя.

Аудитор также может проверить, обеспечивает ли выбор критериев получение максимальной выгоды за израсходованные средства – не в принципе, а применительно к конкретному контракту. Для этого необходимо проверить соответствие следующим требованиям:

- **Критерии**
 - Имеют непосредственное отношение к требуемой функциональности;

- Привязаны к экономическим аспектам;
- Прозрачны и легко понятны для участников торгов.
- **Вес**
 - Соответствует относительной важности критерия для закупающей организации;
 - Включает в себя ценовые элементы.
- **Метод оценки**
 - Управляемый;
 - Правильный и справедливый;
 - Сбалансированный, обеспечивает равномерное распределение баллов.

Практический пример

При закупке копировальных аппаратов были применены следующие критерии и весовые коэффициенты: цена закупки - 50%, превышение минимальных параметров в технических спецификациях - 30%, экологические аспекты - 20%. Хотя эти критерии являются правомерными, копировальные аппараты могут значительно отличаться друг от друга сроком службы, наличием запасных частей и расходных материалов (например, тонера), а также стоимостью обслуживания. Закупающая организация должна была по меньшей мере рассмотреть эти аспекты и надлежащим образом задокументировать свои выводы и решения.

Наличие правильной связи между определением потребностей, описанием функциональных требований и критериями присуждения является чрезвычайно важным условием эффективного расходования средств. Требования, обоснованно необходимые для достижения цели закупок, должны быть не только отражены в функциональных спецификациях, но и учтены при выборе критериев присуждения и их весовых коэффициентов.

- Насколько четко закупающая организация определила критерии присуждения?
- В случае, когда критерии присуждения направлены на выбор наиболее экономически предпочтительного предложения, являются ли подкритерии: а) отличными от критериев, которые определены для квалификации участников торгов; и б) привязанными к предмету контракта и надлежащим образом отражающими основную суть и важность элементов функциональности?

- Является ли подбор весовых коэффициентов последовательным, убедительным и точным, сводящим к минимуму вероятность произвольной оценки?
- Действительно ли выбранные критерии и подкритерии позволяют выбрать тендерное предложение, обеспечивающее получение наибольшей выгоды за израсходованные средства? Правильно ли учитывается цена?

д. Процедура присуждения

Выбор процедуры присуждения влияет на интенсивность конкуренции.

Закупающая организация обычно может выбирать между открытым тендером и закупками с ограниченным числом участников. Хотя предполагается, что закупки путем переговоров проводятся только в исключительных обстоятельствах, которые определены в законодательстве, на практике этот метод тоже используется довольно часто, причем наличие соответствующих обстоятельств проверяется редко. Применение этого метода приводит к ограничению конкуренции и усложняет соблюдение принципов равного отношения и прозрачности для покупающей организации, поскольку предполагает ведение переговоров о функциональных и ценовых аспектах. Закупающие организации часто заключают контракты без проведения какой-либо формальной процедуры закупок, что является серьезным нарушением законодательства ЕС и может привести к признанию недействительности соответствующих контрактов. Аудитор может выявить такие нарушения путем сопоставления счетов-фактур с материалами закупок.

Возможные последствия исключения участников торгов:

- исключение потенциально выгодных предложений;
- увеличение риска ненадлежащего влияния на процесс оценки;
- способствование недозволенному сотрудничеству между участниками торгов.

С учетом вышесказанного аудиторы часто задают следующие вопросы:

- Приняла ли покупающая организация задокументированное и хорошо обоснованное решение о выборе процедуры закупок?
- Действительно ли покупающая организация выбрала именно ту процедуру закупок, которая обеспечивала наиболее открытую конкуренцию в соответствующих обстоятельствах?
- Если были проведены закупки путем переговоров, привела ли покупающая организация достаточные и разумные причины для

такого выбора, включая объяснение, почему не мог быть проведен открытый тендер или торги с ограниченным участием?

- Существовали ли приведенные обстоятельства в действительности?

е. Уведомление

Объявление о намерении заключить контракт и публикация правил, регламентирующих процедуру его заключения, являются важными предварительными условиями честной и открытой конкуренции. Директивы ЕС содержат ряд положений, касающихся формы такого уведомления и сроков проведения соответствующей процедуры. Эти положения устанавливают условия, обеспечивающие истинную конкуренцию, отведение участникам достаточного времени на подготовку серьезных предложений, равное отношение и прозрачность. Принимая это во внимание, Суд Европейского Союза (СЕС) считает, что нарушение этих положений будет иметь серьезные последствия для законности процедуры закупок. Вот почему аудитору также важно проверить решения закупающей организации, касающиеся этого этапа.

ж. Оценка тендерных предложений

Процедуры присуждения, как правило, включают в себя четыре этапа:

- формальное рассмотрение тендерных предложений;
- оценка приемлемости участников;
- проверка наличия оснований для исключения тендерных предложений;
- оценка тендерных предложений.

Анализ этих этапов должен проводиться в контексте конкретной процедуры закупок.

Перед оценкой тендерных предложений необходимо выполнить формальную проверку соответствия кандидатов базовым требованиям, в том числе в части соблюдения сроков и предоставления информации.

- Выполнила ли закупающая организация оценку только тех предложений, которые отвечали формальным требованиям?
- Соответствовали ли причины принятия и отклонения тендерных предложений условиям, указанным в тендерной документации, и были ли они надлежащим образом задокументированы?

Закупающая организация должна допускать к участию в тендере только тех кандидатов, которые соответствуют квалификационным требованиям, установленным в документах закупки, в том числе минимальным требованиям к

их возможностям.

При оценке соответствия кандидатов условиям, установленным в тендерной документации, также должны соблюдаться принципы равного отношения и прозрачности.

Закупающая организация должна документировать процесс отбора кандидатов с указанием причин принятия или отклонения.

- Была ли качественная оценка кандидатов независимой и состоялась ли она до оценки тендерных предложений?
- Задokumentирован ли процесс отбора кандидатов с указанием причин их принятия или отклонения?
- Оценивала ли покупающая организация приемлемость кандидатов исключительно в соответствии с требованиями и условиями, которые были оглашены ранее, и без какой-либо дискриминации?

Практический опыт показывает, что эти этапы необходимо отделять друг от друга, так как на одном из них предметом оценки являются сами участники, тогда как на другом – их предложения. Очень важно не смешивать критерии, которые применяются на этих этапах, но покупающие организации часто не учитывают это должным образом.

Этапы процесса присуждения, следующие за проверкой приемлемости участников, касаются только тендерных предложений. К оценке допускаются только те тендерные предложения, которые удовлетворяют всем ранее объявленным условиям.

Прежде, чем оценивать тендерные предложения, покупающая организация должна исключить те из них, которые не могут быть приняты к рассмотрению по тем или иным причинам, включая несоответствие функциональным требованиям. В случае поступления предложения с неестественно низкой ценой соответствующему участнику должна быть предоставлена возможность объяснить свою оценку стоимости прежде, чем он будет исключен.

- Проверила ли покупающая организация соответствие тендерных предложений функциональным требованиям?
- Есть ли основания считать цену неестественно низкой?

Процесс окончательной оценки и присуждения должен быть доказуемо объективным, прозрачным и основанным только на тех критериях, которые были опубликованы ранее. Приемлемые варианты предложений, которые отвечают требованиям, должны оцениваться точно так же, как и остальные предложения.

Решение о присуждении контракта должно основываться на результате оценки тендерных предложений.

При проведении закупок путем открытого тендера или торгов с ограниченным участием воспрещается вести какой бы то ни было диалог с кандидатами, который может быть истолкован как переговоры о цене или прочих элементах тендерного предложения.

- Задokumentирован ли процесс оценки?
- Оценивала ли закупающая организация только те тендерные предложения, которые надлежащим образом прошли три предыдущих этапа?
- Использовала ли закупающая организация при оценке и ранжировании тендерных предложений те и только те критерии и весовые коэффициенты, которые были опубликованы в документах закупки?

3. Администрирование контракта

Действие законодательства о государственных закупках не распространяется на этапы после заключения контракта. При проверке этих этапов аудитор должен убедиться в надлежащем исполнении контракта и соблюдении прав закупающей организации. Для этого аудитор может проверить процесс осуществления платежей, выполнение гарантийных обязательств, наличие проблем и претензий по контракту, включая требования о возмещении ущерба. Аудит этого этапа часто включает в себя проверку соблюдения требований бюджетного законодательства, для чего даже может проводиться финансовый аудит.

На этапе исполнения контракта у закупающих организаций часто обнаруживается потребность в дополнительных объемах соответствующих товаров или услуг, вследствие чего возникает вопрос, а нужно ли проводить для закупки этих дополнительных объемов новую процедуру закупки?

Подобные изменения могут возникать по разным причинам:

- непредвиденные технические причины, например – не выявленные ранее геологические характеристики или новые требования законодательства;
- предложения по замене технических решений или материалов;
- дополнительные потребности (когда закупающей организации необходим больший объем товаров и услуг, чем тот, который был оговорен в контракте).

Возможность внесения изменений в количественную и функциональную часть

закупок без проведения новой процедуры иногда объективно необходима для удовлетворения потребностей и экономии средств. С другой стороны, подобные действия часто могут рассматриваться как неуважение к «правилам игры», создание предпочтительных условий для конкретного поставщика, попытка избежать проведения открытого тендера или обойти бюджетные ограничения, что в большинстве подобных случаев приводит к дополнительным затратам. Таким образом, дополнительные контракты могут заключаться напрямую только в исключительных случаях.

- Можно ли утверждать, что закупка дополнительных товаров (услуг) приводит лишь к незначительным изменениям в количественно-функциональных аспектах, которые определены в контрактной документации?
- Оправданы ли эти изменения новыми обстоятельствами, которые не существовали ранее?
- Были ли эти изменения абсолютно необходимы для достижения первоначальной функциональной цели?

Прочие предметы аудита (помимо отдельных контрактов)

Хотя в этом обзоре рассматриваются только отдельные процедуры закупок, ведущие к заключению отдельных контрактов, предметом аудита также могут быть рамочные и концессионные соглашения, соглашения о государственно-частном партнерстве (ГЧП), а также прочие аспекты системы закупок.

Что касается **рамочных соглашений**, аудитор обычно проверяет три аспекта:

- Было ли соглашение присуждено в соответствии с ранее описанными правилами?
- Имела ли закупающая организация право использовать такое соглашение?
- Был ли конкретный контракт заключен в рамках такого соглашения?

Концессионные соглашения об услугах не подпадают² под действие законодательства ЕС, которое распространяется только на концессионные соглашения о работах. Тем не менее, базовые принципы таких концессий проистекают из Договора ЕС, и эти принципы должны соблюдаться. Таким образом, должное уведомление, а также справедливое и прозрачное отношение к участникам являются неотъемлемыми элементами процесса заключения таких соглашений.

² Это изменится с применением новой Директивы о концессиях, опубликованной 28 марта 2014 г.

Основным фактором при выборе **ГЧП** является экономия средств, то есть закупающая организация должна определить, что ГЧП является для нее более выгодным в финансовом плане решением, чем заключение обычного контракта государственных закупок. Аудитор в этом случае должен изучить документы закупающей организации и убедиться в том, что при сравнении этих двух вариантов были учтены все элементы стоимости, включая те, которые имеют долгосрочный характер или связаны с рисками. Такой анализ часто представляет сложность для аудитора. Однако в любом случае закупающая организация обязана предоставить достаточное обоснование своего выбора и подтверждающую информацию. Если аудитор не получает такую информацию в необходимом объеме, он обычно упоминает об этом в своем отчете как о серьезной проблеме. Что касается соблюдения законности, законодательство о государственных закупках распространяется на ГЧП с некоторыми особенностями регулирования таких сложных аспектов, как конкурентный диалог.

Дополнительные источники:

Более полную информацию о вышеупомянутых юридических аспектах можно найти в следующих Обзорах:

[Установление критериев присуждения](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №8, 2011 г.);

[Что такое процедуры государственных закупок и когда они применяются?](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №10, 2011 г.);

[Выявление и исправление распространенных ошибок при проведении государственных закупок](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №29, 2013 г.);

[Выбор субъектов хозяйствования](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №7, 2011 г.);

[Государственные закупки в ЕС: законодательная база, основные принципы и организации](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №1, 2011 г.);

[Оценка эффективности](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №21, 2011 г.);

[Мониторинг государственных закупок](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №27, 2013 г.);

[Оценка тендерных предложений и присуждение контрактов](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №9, 2011 г.);

[Финансовые пороговые значения в ЕС](#) (SIGMA - Государственные закупки – Обзор №5, 2011 г.).