МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования

«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»

«Высшая школа экономики и управления»

Кафедра «Экономическая безопасность»

ВКР ПРОВЕРЕН

Рецензент,

_____/ _____ /

«25» января 2019 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой ЭБ, д.э.н., доцент

_____/ А.В. Карпушкина /

«24» января 2019 г.

Аудит в сфере закупок как инструмент повышения эффективности расходования бюджетных средств

(наименование темы выпускной квалификационной работы)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

УРОВЕНЬ МАГИСТРАТУРЫ

ЮУрГУ – 38.04.09. 2019 1925. ВКР

(код направления/специальности, год, номер студенческого)

Консультант, должность

_____/ _____ /

«_____» _____20____ г.

Руководитель ВКР к.э.н., доц

_____/ *Е.Н. Гладковская* /

«21» января 2019 г.

Консультант, должность

_____/ _____/

«_____» _____20____ г.

Автор

студент группы ВШЭУ – 361

_____/ П.Ю. Маркин /

«19» января 2019 г.

Консультант, должность

_____/_____ /

«_____» _____20____ г.

Нормоконтролер, д.т.н., проф

_____/ В.Г. Гурлев /

«22» января 2019 г.

Челябинск 2019

АННОТАЦИЯ

МаркинП.Ю. Аудит в сфере закупок как инструмент повышения эффективности расходования бюджетных средств. – Челябинск: ЮУрГУ, ВШЭУ – 361, 134 с., 9 ил.,6 табл., библиогр. список – 69 наим., 2прил., 16 л. плакатов ф. А4.

Объект исследования – деятельность контрольно-счетных органов, связанная с реализацией полномочий по осуществлению аудита в сфере закупок.

Цель исследования – выявление проблемных аспектов, связанных с осуществлением аудита в сфере закупок и выработка предложений по совершенствованию контрактной системы и аудита в сфере закупок.

В выпускной квалификационной работе раскрыты организационные аспекты функционирования контрактной системы, методика осуществления аудита в сфере закупок, проведен аудит закупок муниципального органа, проанализированы результаты деятельности контрольно-счетных органов Уральского Федерального округа. По результатам исследования сформулированы предложения, направленные на совершенствование контрактной системы, а также выявлены проблемные аспекты аудита в сфере закупок и предложены возможные пути их решения.

Результаты выпускной квалификационной работы имеют практическую значимость и могут быть использованы приразработке законодательных актов, регулирующих процесс осуществления государственных закупок, а также в деятельностиконтрольно-счетных органов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ ……. 6
1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД 10
1.1Организационно-правовой аспект функционирования системы государственных закупок в Российской Федерации…….. 10
1.2 Виды контроля в сфере закупок, действующие в контрактной системе……... 29
1.3 Сущность аудита в сфере закупок……..... 43
2 ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ АГАПОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА 54
2.1Методика проведения аудита в сфере закупок…….. 54
2.2 Аудит закупок Администрации Агаповского муниципального района и его результаты…….. 74
3 НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ И АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК 95
3.1 Оценка результатов аудита в сфере закупок, проведенного контрольно-счетными органами Уральского Федерального округа…… 95
3.1 Рекомендации по усовершенствованию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг ……..... 105
3.2 Проблемы, связанные с осуществлением полномочий по аудиту в сфере закупоки возможные пути их решения……..... 112
ЗАКЛЮЧЕНИЕ ……... 123
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ……... 125
ПРИЛОЖЕНИЯ
ПРИЛОЖЕНИЕ А.Альбом иллюстраций…… 133
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.Сертификат участника конференции…… 151

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В Российской Федерации для обеспечения государственных и муниципальных нужд ежегодно расходуется значительный объем бюджетных средств. На современном этапе развития рыночной экономики расходование средств, направляемых государством на регулирование социально-экономических процессов, поддержания обороноспособности и безопасности, а также обеспечения функционирования всех органов государственной и муниципальной власти осуществляется через государственные закупки.

Процесс осуществления государственных закупок урегулирован Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе, Федеральный закон 44-ФЗ). Важнейшей целью принятия данного закона является повышение эффективности и результативности закупок для государственных нужд.

На проблемы в сфере государственных (муниципальных) закупок было неоднократно обращено внимание Президента Российской Федерации, в том числе в рамках ежегодных Бюджетных посланий и посланий Федеральному Собранию.

Одним из новых инструментов повышения эффективности системы закупок стало введение в Закон о контрактной системе положений об аудите в сфере закупок. Правила и процедуры осуществления Счетной палатой Российской Федерации аудита в сфере закупок устанавливаются в стандарте государственного аудита СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)». Следует отметить, что предметом аудита в сфере закупок является не только процесс использования бюджетных средств на закупки конкретным государственным органом, но и организация и эффективность функционирования контрактной системы в целом.

Несмотря на важность аудита в сфере закупок, на сегодняшний день в теории аудита этому направлению деятельности контрольно-счетных органов уделяется

недостаточное внимание. Это обуславливает необходимость проведения исследования в области аудита закупок, выявления проблем, а также подготовку рекомендаций, направленных на его совершенствование.

Степень разработанности темы исследования. Говоря о вкладе в развитие теоретических основ системы государственных закупок в Российской Федерации следует отметить таких авторов как К.Б. Маркелов, А.А. Храмкин, О.К. Лисовенко, О.Н. Толстобоков, А.А. Строганов и др. Отдельные вопросы аудита и контроля сферы закупок исследовались в работах Н.А. Саттаровой, Т.А. Гусевой, А.В. Тараскиной и др. Вместе с тем, учитывая введение в законодательство Российской Федерации аудита в сфере закупок лишь в 2014 году, а окончание формирования методической базы по его проведению в 2017 году, необходимо отметить отсутствие научных работ, содержащих комплексное исследование сферы аудита закупок.

Цель исследования – выявление проблемных аспектов, связанных с осуществлением аудита в сфере закупок и разработка предложений по совершенствованию контрактной системы и аудита в сфере закупок.

Для достижения данной цели необходимо выполнить ряд задач:

1) раскрыть организационный аспект деятельности по осуществлению и контролю закупок в Российской Федерации, а также рассмотреть правовые основы и методику проведения аудита в сфере закупок;

2) провести аудит закупок государственного или муниципального органа на основе открытых данных и проанализировать результаты деятельности контрольно-счетных органов по аудиту в сфере закупок;

3) определить недостатки в организации процесса закупок и предложить способы оптимизации функционирования контрактной системы (в части планирования, формирования извещений о закупке и исполнения контракта);

4) усовершенствовать форму представления результатов аудита в сфере закупок для решения проблемы отсутствия единых правил формирования и размещения обобщенной информации об аудите в сфере закупок.

Объект исследования – деятельность контрольно-счетных органов, связанная с реализацией полномочий по осуществлению аудита в сфере закупок.

Предмет исследования – процесс организации системы государственных закупок в РФ и инструментарий осуществления аудита в данной сфере.

Цель и задачи работы предопределили ее содержание и структуру.

В первом разделе «Теоретико-правовые основы аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» раскрыты организационные аспекты функционирования системы государственных закупок, в том числе планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения и исполнения контрактов. Рассмотрены цели, принципы и правовые основы аудита в сфере закупок, а также виды контроля в сфере закупок.

Во втором разделе «Проведение аудита в сфере закупок на примере администрации Агаповского муниципального района» рассмотрена методика проведения аудита, проведен аудит в части оценки законности закупок Администрации Агаповского муниципального района, выделены основные виды нарушений.

В третьем разделе «Направления усовершенствования элементов контрактной системы и аудита в сфере закупок» проанализированы результаты деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в составе Уральского федерального округа, сформулированы рекомендации, направленные на совершенствование контрактной системы в части планирования, формирования извещений (документаций) о закупке и исполнения контракта. Также выявлены проблемы, связанные с реализацией полномочий по осуществлению аудита в сфере закупок и предложены возможные пути их решения.

Научная новизна, полученных результатов исследования состоит в усовершенствовании документационного сопровождения результатов работы контрольно-счетных органов по итогам аудита в сфере закупок.

Научные результаты, полученные автором исследования, заключаются в усовершенствовании формы представления результатов аудита в сфере закупок для

решения проблемы отсутствия единых правил формирования и размещения обобщенной информации об аудите в сфере закупок.

Теоретическая значимость проведенного исследования заключается в разработке предложений, направленных на усовершенствование контрактной системы и аудита в сфере закупок.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения результатов исследования государственными органами при разработке законодательных актов, регулирующих процесс осуществления государственных закупок, а также контрольно-счетными органами в рамках осуществлении полномочий по аудиту в сфере закупок, в том числе в части применения разработанной формы предоставления обобщенной информации о результатах аудита закупок.

По материалам исследования опубликована 1 научная работа, общим объемом 0,38 п.л. в сборнике трудов XVII Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы права, экономики и управления» (г. Пенза). Сертификат участника конференции представлен в Приложении Б.

1 ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

1.1 Организационно-правовой аспект функционирования системы государственных закупок в Российской Федерации

На сегодняшний день, система государственных и муниципальных закупок – это комплексная система обеспечения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах как отдельно взятого государственного (муниципального) учреждения, так и нужд государства в целом.

Посредством государственных закупок решаются такие важные задачи, как создание и поддержание государственных материальных резервов, поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации, обеспечение жизнедеятельности населения и многое другое.

Объем государственных закупок в Российской Федерации постоянно возрастает. Так, суммарный объем закупок в 2017 составил около 3,16 млн. размещенных извещений об осуществлении закупок в единой информационной системе (далее – ЕИС) на общую сумму около 7,1. трлн. руб[1]. По сравнению с 2016 годом количество размещенных извещений выросло на 2,44 %, суммарный стоимостной объем увеличился на 11%[2]. По данным ЕИС на 1 декабря 2018 года совокупный объем размещенных извещений об осуществлении закупок в стоимостном выражении уже превысил аналогичный показатель за весь 2017 год (рисунок 1.1).

Также, контрактная система является мощным регулятивным инструментом государства. Она позволяет стимулировать конкуренцию, оказывать поддержку отечественным производителям, субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям, организациям инвалидов и иным лицам.

[1] Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2017 года [Электронный ресурс]. URL // https://www.minfin.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/

[2] Единая информационная система в сфере закупок. [Электронный ресурс] URL: // http://zakupki.gov.ru (дата обращения 01.12.2018).

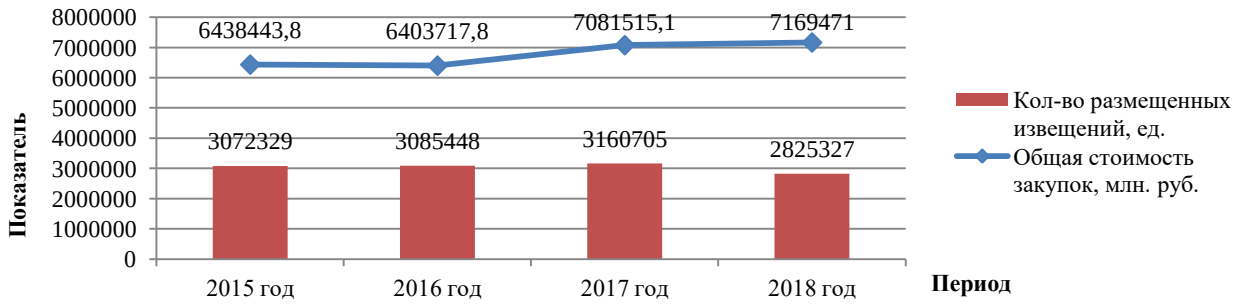

Рисунок 1.1 – Информация о количестве размещенных извещений и общей стоимости закупок

Сфера закупок в Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[3] (далее – Закон о контрактной системе, Федеральный закон 44-ФЗ) и нормативными правовыми актами о контрактной системе, принимаемыми Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах своих полномочий.

В статье 3 Закона о контрактной системе дана дефиниция контрактной системы в сфере закупок – это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением

[3] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс»

случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено 44-ФЗ), в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 6 44-ФЗ, контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах, которые направлены на эффективное осуществление закупочной деятельности. Эти принципы и их содержание сгруппированы на рисунке 1.2.

Рисунок 1.2 – Принципы контрактной системы в сфере закупок

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

– планирования закупок;

– определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– заключения контрактов;

– особенностей исполнения контрактов;

– мониторинга закупок товаров, работ, услуг;

– аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;

– контроля в сфере закупок.

Состав охватываемых контрактной системой правоотношений объясняется необходимостью комплексного регулирования общественных отношений по обеспечению государственных нужд, включая не только стадию определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но и стадии планирования закупок, заключения и исполнения контрактов. По мнению специалистов, это позволяет минимизировать риски коррупции и неисполнения контрактных обязательств.

Планирование закупок осуществляется исходя из целей осуществления закупок путем формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. План закупок формируется государственным заказчиком в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до заказчика лимита бюджетных обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ, а бюджетным учреждением и унитарным предприятием формируется при планировании финансово-хозяйственной деятельности и утверждается в течение десяти рабочих дней после утверждения Плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности (далее – ФХД). После утверждения или изменения плана закупок, он подлежит публика-

ции в Единой информационной системе в течение трех рабочих дней. В планы закупок включается следующая информация:

1) идентификационный код закупки;

2) цель закупки, определенная в соответствии со статьей 13 Закона о контрактной системе;

3) наименование объекта закупки;

4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки;

5) сроки осуществления планируемых закупок;

6) обоснование закупки;

7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);

8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги.

В целях исключения закупок, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши, планы закупок формируются заказчиками с учетом установленных требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельным ценам товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов.

План-график формируется в соответствии с планом закупок, содержит перечень закупок и является основанием для их осуществления.

В отличие от плана закупок, план-график содержит более детализированную информацию о предстоящей закупке. Именно по плану-графику потенциальному участнику закупки должно быть понятно, когда и на какую сумму будет объявлена закупка, с указанием минимальных требований к объекту закупки.

В план-график включается следующая информация по каждой закупке:

1) идентификационный код закупки;

2) предмет контракта, описание объекта закупки с указанием его характеристик (краткое техническое задание), количество поставляемого товара, планируемые сроки, периодичность поставки товара, начальная (максимальная) цена контракта, обоснование закупки, размер аванса, этапы оплаты;

3) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;

4) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;

5) дата начала закупки;

6) информация о размере предоставляемых обеспечения соответствующей заявки участника закупки и обеспечения исполнения контракта;

7) информация о применении указанного критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта (в случае применения указанного критерия) при определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

8) информация о банковском сопровождении контракта.

План-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается заказчиком в течение десяти рабочих дней после доведения до него лимитов бюджетных обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности. Утвержденный заказчиком план-график публикуется в ЕИС в течение трех рабочих дней со дня утверждения.

В своем докладе, о статистических показателях осуществления закупок по итогам 2017 года, Минфин РФ отмечает, что институт планирования закупок решает важную задачу по повышению эффективности осуществления закупок, в том числе позволяет на раннем этапе выявлять ошибочные или недобросовестные

действия заказчиков, предотвращая неэффективное расходование бюджетных средств и осуществление закупок с нарушением требований законодательства[4].

Полагаем, что не менее важной задачей плана-графика является предоставление потенциальным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) информации о планируемых закупках, чтобы они имели возможность прогнозирования объемов производства товаров (выполнения работ, оказания услуг).

По данным вышеуказанного доклада в течение 2017 года в ЕИС размещено 201 158 планов-графиков, а среднее число версий в плане графике составило 13,04. Из-за большого количества изменений, вносимых в план-график заказчиками, участники не могут ориентироваться на планы-графики и должным образом подготовиться к значимой, для них, закупке.

Следующим организационным аспектом, регулируемым Законом о контрактной системе является стадия определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Под определением поставщика понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом о контрактной системе, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки и завершаются заключением контракта.

Способы определения поставщика (подрядчика исполнителя) подразделяются на конкурентные и на закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)[5]. Способы представлены на рисунке 1.3.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта. В отличие от конкурса, при проведении аукциона победителем признается участник, предложивший наименьшую цену контракта. В запросе котировок, как и в аукционе, победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта, однако если в аук-

[4] Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – IV кварталов 2017 г. [Электронный ресурс] URL // https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring_IV_kv_2.pdf

[5] Мамедова Н.А. Управление государственными и муниципальными закупками: учебник и практикум для СПО 2-е издание // Н.А. Мамедова, А.Н. Байкова, О.Н. Морозова – изд. Юрайт, 2018 – 347 с.

ционе происходит постепенное снижение предложения о цене в режиме реального времени в соответствии с шагом аукциона, то в запросе котировок цена контракта предлагается один раз и предоставляется в запечатанном конверте.

Таким образом, участники не знают о предложениях друг друга до момента вскрытия конвертов с заявками.

Под запросом предложений законодатель понимает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемом товаре (работе, услуге) сообщается неограниченному кругу лиц путем публикации в ЕИС извещения о проведении запроса предложений и победителем признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

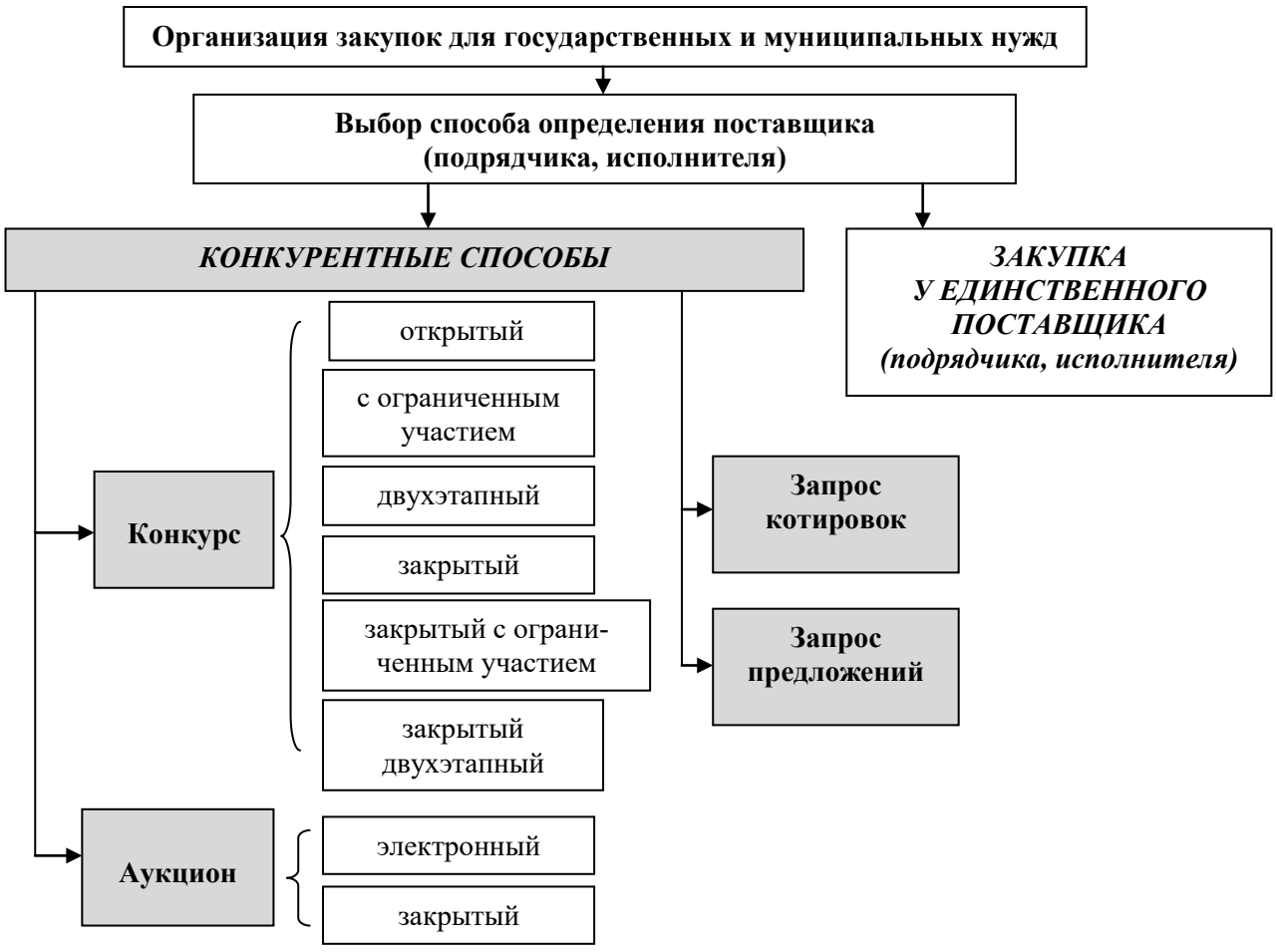

Рисунок 1.3 – Способы определения поставщиков

Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ[6] предусматривается переход на электронные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а именно с 01.07.2018 года у заказчиков появляется право проводить в электронной форме конкурс, закрытый аукцион, запрос предложений, запрос котировок. С 01.01.2019 года такое право переходит в обязанность.

Основным отличием электронных процедур от проводимых в бумажной форме является то, что вводится дополнительный электронный ресурс – электронная площадка и добавляется субъект закупочной процедуры – оператор электронной площадки. Под электронной площадкой понимается определенный сайт в информационно-коммуникационной сети «Интернет», на котором проводятся электронные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя). А оператор электронной площадки в законе определен как непубличное хозяйственное общество, в уставном капитале которого иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам принадлежит не более чем двадцать пять процентов долей (акций) такого общества и которое владеет электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами и обеспечивает ее функционирование.

Таким образом, в переходный период Закон о контрактной системе насчитывает 21 способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), 20 из которых, являются конкурентными и один – неконкурентным – это закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Следует отметить, что в целях обеспечения принципов открытости, прозрачности и обеспечения конкуренции законодатель ограничил заказчика в выборе способа закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), установив в части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе исчерпывающий перечень оснований заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

[6] Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс»

Далее в таблице 1.1 сгруппированы сведения о количестве и стоимости размещенных извещений в 2017 году в разбивке по процедурам определения поставщика.

Таблица 1.1 – Сведения о количественном и общем объеме закупок в разбивке по процедурам определения поставщика

Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя)	Количество размещенных извещений, шт.	Начальная максимальная цена контракта, тыс. руб.
Двухэтапный конкурс	37	759
Закрытый аукцион	583	24 878
Закрытый двухэтапный конкурс	241	14 935
Закрытый конкурс	8	3 913
Закрытый конкурс с ограниченным участием	788 149	1 334 415
Закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)	416 522	66 482
Запрос котировок	25	4
Запрос котировок без размещения извещения	11 777	108 405
Запрос предложений	8 710	304 773
Конкурс с ограниченным участием	38 868	522 114
Открытый конкурс	8 715	10
Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), установленный Правительством РФ в соответствии со ст. 111 Федерального закона № 44-ФЗ	2 062	45 711
Электронный аукцион	1 885 027	4 674 287
Общий итог	3 160 724	7 100 691

Из данной таблицы следует, что наиболее распространенным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) как по количеству размещенных извещений, так и по сумме, является электронный аукцион. Так, в 2017 году доля извещений размещенных в ЕИС способом электронного аукциона в стоимостном выражении составила порядка 66% от общего объема, что представлено графически на рисунке 1.4.

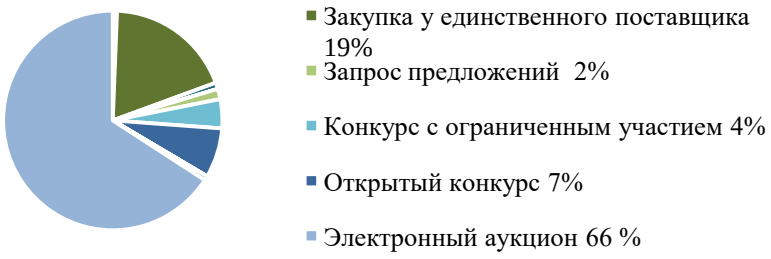

Рисунок 1.4 – Структура размещенных извещений в рамках разных способов определения поставщика в 2017 году, в %

На наш взгляд, электронный аукцион приобрел такую распространенность благодаря тому, что он является наиболее открытым и прозрачным, а также удобным как для заказчиков, так и для участников конкурентным способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Поэтому в рамках данной работы именно его рассмотрим более подробно.

Законодателем разделен срок публикации извещения о проведении электронного аукциона в ЕИС в зависимости от размера начальной (максимальной) цены контракта – если НМЦК не превышает три миллиона рублей, заказчик размещает такое извещение не менее чем за семь дней до даты окончания срока подачи заявок, если НМЦК превышает три миллиона рублей, то срок размещения увеличивается до пятнадцати дней.

В извещение о проведении электронного аукциона включается следующая информация:

1) информация о заказчике (наименование, место нахождения, номер контактного телефона, ответственное должностное лицо);

2) краткое изложение условий контракта (техническое задание, количество, место, срок поставки товара, а также начальная (максимальная) цена контракта);

3) идентификационный код закупки;

4) ограничение, устанавливающее возможность участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) только субъектов малого предпринимательства и (или) социально ориентированных некоммерческих организаций;

5) используемый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

6) срок, место и порядок подачи заявок участников закупки;

7) размер и порядок обеспечения заявок;

8) размер и порядок обеспечения исполнения контракта;

9) преимущества, определенным категориям участников (организациям инвалидов, учреждениям уголовно-исполнительной системы);

10) информация об условиях, о запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранных государств (национальный режим);

11) адрес электронной площадки в сети «Интернет»;

12) дата окончания срока рассмотрения заявок на участие в аукционе;

13) дата проведения аукциона;

14) требования, предъявляемые к участникам аукциона в соответствии с законодательством РФ (наличие необходимой лицензии, членства в СРО и т.д.).

При проведении электронного аукциона, наряду с извещением, в единой информационной системе размещается документация об электронном аукционе и проект контракта[7].

Документация формируется контрактной службой заказчика и полностью дублирует информацию, содержащуюся в извещении, а также дополнительно включает в себя:

1) наименование, описание объекта закупки и условия контракта, в том числе обоснование начальной (максимальной) цены контракта;

2) требования к содержанию, составу заявки на участие в аукционе и инструкцию по ее заполнению;

3) информацию о валюте, используемой для формирования цены контракта и расчетов с поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

4) порядок применения официального курса иностранной валюты к российскому рублю, установленного Центральным банком РФ и используемого при оплате контракта;

5) возможность заказчика изменить условия контракта в соответствии с положениями Закона о контрактной системе;

6) порядок и срок предоставления участникам аукциона разъяснений положений документации;

7) информацию о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

[7] Катюкова А.И. Практическое пособие по осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / А.И. Кутюкова. – Йошкар-Ола: ООО ИПФ «СТРИНГ», 2016. – 79 с.

После подготовки вышеназванных документов заказчик размещает их в ЕИС и с этого момента у участника возникает право подать заявку на участие в электронном аукционе.

Участником может быть любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением офшорных компаний, или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель.

Необходимым условием для участия является регистрация в ЕИС и аккредитация на электронной площадке[8].

Заявки на участие в электронном аукционе подаются участниками непосредственно оператору электронной площадки. Особенностью электронного аукциона является «дробление» заявки участника на две части, а также «двухэтапность» процедуры рассмотрения заявок комиссией заказчика.

В первой части заявки содержится предложение в отношении объекта закупки, которое подразумевает вариативность, в зависимости от самого объекта закупки и установленных требований в документации.

В обязательном порядке участником подается согласие участника на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги на условиях, предусмотренных документацией об электронном аукционе и не подлежащих изменению по результатам проведения электронного аукциона (такое согласие дается с применением программно-аппаратных средств электронной площадки).

В случае закупки товара, в дополнение к согласию, необходимо также предоставить конкретные показатели товара, соответствующие характеристикам, установленным в документации, и указать товарный знак предлагаемого товара (при наличии). Такая информация включается в заявку в случае отсутствия в документации товарного знака или если участник предлагает к поставке товар другого товарного знака.

[8] Гурин О.Ю. Что заказчик будет знать об участниках закупки после 1 июля / О.Ю. Гурин, А.А. Романенко // Прогосзаказ.рф. – 2018. – № 5. – С. 12-21

Еще одним требованием к составу первой части заявки может быть требование об указании наименования страны происхождения товара. Такое требование устанавливается заказчиком в случае применения национального режима по определенным группам товаров (работ, услуг).

Следует отметить, что первые части заявок подаются обезличенными и не содержат информации об участнике в целях соблюдения объективного рассмотрения комиссией заказчика этих заявок, исключительно, на предмет соответствия предлагаемого товара требованиям технического задания.

Участники, чьи заявки были признаны соответствующими по итогам рассмотрения первых частей, в назначенное время и дату участвуют в аукционе. Электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта на величину в предела «шага аукциона», которая составляет от 0,5% до 5% НМЦК, но не менее чем сто рублей.

После проведения аукциона оператор электронной площадки направляет заказчику для рассмотрения вторые части заявок и электронные документы, которые содержат необходимую информацию об участнике, копии учредительных документов, выписку из единого государственного реестра юридических лиц (индивидуальных предпринимателей), и иные документы предусмотренные Законом о контрактной системе.

Результаты рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе фиксируются в протоколе подведения итогов аукциона, который подписывается всеми участвовавшими в рассмотрении заявок членами комиссии, и не позднее рабочего дня, следующего за датой подписания указанного протокола, размещаются на электронной площадке в единой информационной системе.

Участник электронного аукциона, который предложил наиболее низкую цену контракта и заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией, признается победителем.

Еще одним организационным аспектом, регулируемым Законом о контрактной системе, является заключение контракта.

Закон о контрактной системе устанавливает, что под государственным (муниципальным) контрактом следует понимать договор, заключенный от имени РФ, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Контракт заключается на условиях, предусмотренных, документацией о закупке, заявкой участника, с которым заключается контракт и содержит ряд особенностей.

Так, по общему правилу, цена при заключении контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения.

Также, в контракт включается обязательные условия об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом, о порядке и сроках оплаты товара, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, в части соответствия их количества, комплектности и объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки и иные, предусмотренные законом.

Важной отличительной особенностью государственного контракта является то, что при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом о контрактной системе. Порядок заключения контракта по результатам электронных процедур детально регламентирован Федеральным законом 44-ФЗ и содержит десятидневный, а при проведении запроса котировок, семидневный мораторий на заключение контракта со дня определения победителя в целях предоставления иным участникам возможности реализации права на обжалование действий комиссии в контрольный орган[9].

Контракт считается заключенным после подписания усиленной электронной подписью второй стороной (заказчиком). Законодательно процедура подписания

[9] Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / председатель ред. коллегии И.Ю. Артемьев – Подготовлен для системы Консультант плюс. – 2015. – 212 с.

контракта на электронной площадке устроена таким образом, что заказчик всегда подписывает контракт последним, то есть после подписания его участником.

Непосредственно исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством и Законом о контрактной системе.

К таким мерам относят приемку поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги), оплату, а также взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта и применении мер ответственности в случае нарушения условий контракта.

Важной особенностью исполнения государственного контракта можно назвать обязательное проведение экспертизы поставленного товара (выполненной работы, оказанной услуги). Такая экспертиза может проводиться силами заказчика или к ее проведению могут привлекаться экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ[10].

Однако, существует перечень случаев, когда экспертные организации привлекаются в обязательном порядке, например в случае заключения контракта с единственным поставщиком на поставку культурных ценностей, предназначенных для пополнения государственного музейного фонда.

Отдельно необходимо выделить такой блок как ведение реестра контрактов и подготовка отчета об исполнении контракта.

Ведение реестра контрактов осуществляется Федеральным казначейством путем формирования или изменения реестровых записей, в которые вносится информация, представляемая заказчиками[11]. Последовательная совокупность реестровых записей образует реестр контрактов, который размещается Федеральным казначейством в ЕИС. Ведение реестра контрактов осуществляется в электронном

[10] Письмо Минэкономразвития России от 29.09.2016 № ОГ-Д28-11761 «О проведении силами заказчика экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, и ее документальном подтверждении» //СПС «Консультант плюс»
[11] Голенок А.Н. Реестр заключенных контрактов как инструмент в сфере государственных закупок / А.Н. Голенок // Экономические системы – 2016. – №3. – С. 57-59.

виде и регламентируется правилами, установленными Правительством Российской Федерации[12], а также используются справочники, реестры и классификаторы, которые располагаются в информационном поле в сфере управления государственными и муниципальными финансами. Порядок ведения и внесения изменений устанавливается Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 24.11.2014 № 136н[13].

В целях реализации принципа открытости и прозрачности указанный реестр предоставляет пользователям общедоступную информацию, отображаемую в сети «Интернет». Основные положения контракта вносятся в реестр.

Сведения о содержании разделов реестра и информация о сроках их заполнения представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2 – Сведения о содержании и сроках заполнения реестра контрактов.

№п/п	Содержание разделов в реестре контрактов	Срок предоставления информации
1	Наименование заказчика	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
2	Источник финансирования	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
3	Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя)	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
4	Дата подведения результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и реквизиты документа, подтверждающего основание заключения контракта	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
5	Дата заключения контракта	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
6	Объект закупки, цена контракта и срок его исполнения, цена единицы товара, работы или услуги, наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
7	Наименование, фирменное наименование (при наличии), место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства (для физического лица), почтовый адрес поставщика (подрядчика, исполнителя), ИНН поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением информации о физическом лице – поставщике культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей,	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта

[12] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» //СПС «Консультант плюс»

[13] Приказ Минфина России от 24.11.2014 № 136н «О порядке формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками» // СПС «Консультант плюс»

Окончание таблицы 1.2

№п/п	Содержание разделов в реестре контрактов	Срок предоставления информации
7	архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофондов и аналогичных фондов	
8	Информация об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены	В течение 5 рабочих дней с даты внесения изменений в контракт
9	Копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
10	Информация об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта, о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом, стороной контракта	В течение 5 рабочих дней с даты исполнения контракта
11	Информация о расторжении контракта с указанием оснований его расторжения	В течение 5 рабочих дней с даты расторжения контракта
12	Идентификационный код закупки	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта
13	Документ о приемке в случае принятия решения о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги	В течение 5 рабочих дней с даты приемки
14	Решение врачебной комиссии, в случаях предусмотренных Федеральным законом 44-ФЗ, с обезличиванием персональных данных	В течение 5 рабочих дней с даты заключения контракта

Как видно из данной таблицы срок предоставления информации по каждому из разделов реестра контрактов является одинаковым, изменяется лишь момент, с которого начинается течение указанного срока.

В отдельном отчете, размещаемом в единой информационной системе, заказчик отражает результаты исполнения контракта (за исключением закупок малого объема), а также сведения о поставленном товаре, (выполненной работе, оказанной услуге), который содержит информацию:

– об исполнении контракта (результаты отдельного этапа исполнения контракта, осуществленная поставка товара, выполненная работа или оказанная услуга, в том числе их соответствие плану-графику), о соблюдении промежуточных и окончательных сроков исполнения контракта;

– о ненадлежащем исполнении контракта (с указанием допущенных нарушений) или о неисполнении контракта и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта или его неисполнением;

– об изменении или о расторжении контракта в ходе его исполнения.

К отчету необходимо приложить экспертное заключение (в случае привлечения заказчиком внешних экспертов, экспертных организаций) и документ о приемке товара (работы, услуги)[14].

Отчет размещается в ЕИС в течение семи рабочих дней со дня оплаты заказчиком поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и подписания документа о приемке (при наличии приемочной комиссии данный документ заверяют все члены комиссии) или расторжения контракта.

Безусловно, комплекс мер, реализуемый после заключения контракта, оказывает положительное влияние на закупочную систему в целом, однако, на наш взгляд, содержит избыточные требования в части размещения информации о приемке и оплате товаров, работ, услуг и расторжении контракта в единой информационной системе в двух разных формах, а именно в реестре контрактов и отчетах об исполнении контрактов. В этих формах по большей части содержится дублирующая информация, что приводит к неэффективному использованию рабочего времени, увеличению штатной численности заказчиков и необходимости контроля за исполнением указанной обязанности. Полагаем, целесообразным объединение информации и заполнение исключительно реестра контрактов.

Подводя итог рассмотрения основных организационных аспектов, связанных с закупочной деятельностью для государственных и муниципальных нужд, следует отметить, что расходование бюджетных средств через контрактную систему представляет собой сложный механизм, направленный на повышение эффективности, прозрачности и результативности государственных закупок и в то же время содержащий в себе трудности для правоприменителя, а также требующий доработки со стороны законодателя и осуществления контроля на каждом этапе его реализации.

[14] Чуряев А.В. Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году / А.В. Чуряев // Право и экономика. – 2014. – № 12. – С. 4..

1.2 Виды контроля в сфере закупок, действующие в контрактной системе

Процесс осуществления расходов на государственные закупки неразрывно связан с осуществлением контроля за их эффективным и целевым использованием, а также проверки правильного применения законодательства о контрактной системе. Контроль является неотъемлемым элементом контрактной системы и одним из условий повышения эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении государственных закупок служит качество проведения контроля.

Ранее в Федеральном законе от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[15] положения о проведении контроля регулировались статьей 17, которая закрепляла только проведение контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов. Осуществление контроля за расходованием бюджетных средств в процессе размещения заказов в данном акте не было урегулировано и проводился указанный контроль в соответствии с нормами бюджетного законодательства.

На практике осуществление контроля в сфере размещения заказов было не достаточно эффективным. Как отмечает А.А. Строганов, источником причин неэффективности работы в области контроля является отсутствие систематизированного и последовательного контроля всей процедуры размещения заказа от этапа планирования до момента исполнения обязательств, включая постоянный текущий (профилактический) контроль[16]. Этим автором также верно формулируется еще одна значимая проблема в области контроля: отсутствие регламентации взаимодействия различных контролирующих органов. Действительно, на практике складывалась ситуация, когда происходило дублирование функций контроля, так как полномочиями по контролю в области размещения заказа были наделены

[15] Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014 г.) // СПС «Консультант плюс»

[16] Строганов А.А. Госзаказ и контроль за его размещением / А.А. Строганов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – 208 с.

как территориальные подразделения ФАС, так и органы исполнительной власти субъектов РФ.

С принятием Закона о контрактной системе были введены положения о системном контроле, в том числе предусматривающем проведение общественного контроля, финансового контроля, мониторинга, а также аудита в сфере закупок.

В настоящее время, в соответствии с главами 4, 5 Федерального закона 44-ФЗ, проведение контроля в процессе планирования и расходования бюджетных средств путем реализации положений контрактной системы в сфере закупок осуществляется по следующим основным направлениям:

1) контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (процедурный контроль);

2) контроль в отношении соответствия сведений, содержащихся в документах об осуществлении закупки (план закупок, план-график, документация о закупке, извещение о закупке, контракт, реестр контрактов) информации об объеме финансового обеспечения закупки, утвержденном и доведенном до заказчика в установленном порядке и информации об идентификационном коде закупки;

3) внутренний финансовый контроль;

4) ведомственный контроль в сфере закупок;

5) контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;

6) общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

Субъектами контроля в сфере закупок выступают заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок и их члены, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок, а также операторы специализированных электронных площадок.

Для полного и всестороннего рассмотрения контроля в сфере закупок видится необходимым кратко рассмотреть все виды осуществляемого контроля в данной

области. Контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (административный контроль) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Необходимо отметить, что Федеральный закон 44-ФЗ не определяет область контроля данных органов, а лишь указывает на то, что они осуществляют контроль в пределах своих полномочий путем проведения плановых и внеплановых проверок. Таким образом, конкретные полномочия в данной сфере контроля должны быть отражены в соответствующих подзаконных актах.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.08.2013 №728[17] федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, является Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее – ФАС РФ).

Пунктом 5.3.1.12 Положения о Федеральной антимонопольной службе[18], установлено, что данный орган государственной власти осуществляет полномочия по контролю за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Порядок применения данных полномочий закрепляется Приказом ФАС России от 11.02.2014 № 75/14[19].

---

[17] Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

[18] Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»// СПС «Консультант плюс».

[19] Приказ ФАС России от 11.02.2014 № 75/14 «Об осуществлении Федеральной антимонопольной службой и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

ФАС РФ осуществляет контроль за реализацией субъектами контроля всех стадий контрактной системы и в особенности за процедурами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В то же время Законом о контрактной системе, по аналогии с Законом о размещении заказов, устанавливается, что такой же контроль (по такому же объекту контроля) проводят и органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципального района, городского округа. В Челябинской области данные полномочия осуществляет Главное контрольное управление Челябинской области[20]. Из этого следует, что сохраняется проблема дублирования функций контроля в сфере закупок, которая присутствовала в Законе о размещении заказов.

Однако законодатель попытался урегулировать данную проблему путем введения норм о разрешении противоречий между результатами проверок федеральных, региональных и муниципальных контрольных органов.

Так, решения уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок органа местного самоуправления, которые приняты по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не могут противоречить решениям ФАС, органа исполнительной власти субъекта РФ, которые приняты по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки.

Также решение уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок органа исполнительной власти субъекта РФ, которое принято по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не может противоречить решению ФАС, которое принято по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки.

[20] Постановление Губернатора Челябинской области от 18.09.2013 № 319 «О реорганизации Главного контрольного управления Челябинской области и Главного экспертного управления Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

Если в отношении одной и той же закупки принято несколько решений контрольных органов разного уровня, то применению подлежит решение контрольного органа более высокого уровня[21].

Таким образом, внедрением указанных положений в Федеральный закон 44-ФЗ спроецирована трехуровневая система публичной власти в России:

1) федеральная власть;

2) власть субъектов РФ;

3) местная власть.

Следующий вид контроля – это контроль установленный частью 5 статьи 99 Закона о контрактной системе в отношении соответствия сведений, содержащихся в документах об осуществлении закупки (план закупок, план-график, документация о закупке, извещение о закупке, контракт, реестр контрактов) информации об объеме финансового обеспечения закупки и информации об идентификационном коде закупки (Казначейский контроль).

Полномочиями на проведение такого контроля обладают Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (Федеральное казначейство), финансовые органы субъектов РФ (в Челябинской области – Министерство финансов Челябинской области[22]) и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами.

Порядок осуществления данного контроля установлен Постановлением Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367[23] и предусматривает:

1) проверку информации об объеме финансового обеспечения, включенного в планы закупок, в части непревышения объема финансового обеспечения над:

[21] Гусева Т.А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок / Т.А. Гусева // Конкурентное право. – 2014.– № 2.– С. 43.

[22] Постановление Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 № 433 «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

[23] Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

– лимитами бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг на соответствующий финансовый год и плановый период, доведенными в установленном порядке до государственного (муниципального) заказчика как получателя бюджетных средств с учетом принятых и неисполненных обязательств субъектами контроля;

– показателями выплат на закупку товаров, работ, услуг на соответствующий финансовый год и плановый период, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ, включенными в планы финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, по году начала закупки;

2) проверку на предмет непревышения суммы бюджетного обязательства получателя бюджетных средств, заключившего соглашение о предоставлении государственному (муниципальному) унитарному предприятию субсидий на осуществление капитальных вложений, поставленного на учет согласно порядку учета бюджетных обязательств, Министерством финансов РФ, финансовым органом субъекта РФ, органом управления государственным внебюджетным фондом;

3) проверку контролируемой информации в части:

– непревышения начальной (максимальной) цены контракта по соответствующему идентификационному коду закупки, содержащейся в плане-графике закупок над аналогичной ценой, содержащейся в плане закупок;

– соответствия начальной (максимальной) цены контракта и идентификационного кода закупки, содержащихся в извещении об осуществлении закупки и (или) в документации о закупке аналогичной цене, содержащейся в плане-графике закупок;

– непревышения цены контракта, предложенной участником закупки, признанным победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя), содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), над аналогичной ценой, содержащейся в документации о закупке;

– соответствия идентификационного кода закупки, содержащегося в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), аналогичной информации, содержащейся в документации о закупке;

– соответствия цены проекта контракта и идентификационного кода закупки, содержащихся в указанном проекте, направляемом участнику закупки (возвращаемом участником закупки подписанным), с которым заключается указанный контракт, аналогичной информации, содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– соответствия цены контракта и идентификационного кода закупки, содержащихся в информации, включаемой в реестр контрактов, заключенных заказчиками, аналогичной информации, указанной в условиях контракта.

Таким образом, очевидно, система данного вида контроля устроена так, что проверка информации в первоначальном документе (плане закупок) осуществляется на соответствие выделенному финансовому обеспечению на осуществление закупок, а каждый последующий документ проверяется на соответствие предыдущему, на основании которого, он подготовлен. Так план-график проверяется на соответствие плану закупок, извещение об осуществлении закупки на соответствие плану-графику и т.д.

Следует отметить, что в связи с признанием утратившим силу с 01.07.2018 подпункта «в» пункта 2 части 5 статьи 99 Закона о контрактной системе, содержащего необходимость проверки протоколов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), требуется аналогичное внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В случае несоответствия контролируемой информации органы контроля направляют субъектам контроля протокол с указанием выявленных нарушений, а объекты контроля, подлежащие в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ

размещению в ЕИС, не размещаются до устранения указанного нарушения и прохождения повторного контроля. То есть органы контроля наделены полномочиями по блокированию размещения документов, в случае несоответствия указанной в них информации.

Законом о контрактной системе предусматривалось введение казначейского контроля в полном объеме с 01.01.2017 года, однако введение данного контроля привело к частичной блокировке работы единой информационной системы закупок, так как заказчики не могли размещать в ЕИС информацию о закупках до получения одобрения от контрольных органов, которое не всегда поступало оперативно. Уже с 23.03.2017 года полномочия по блокированию размещения документов в ЕИС были приостановлены вплоть до 01.01.2018 года для федеральных закупок и до 01.01.2019 – для региональных и муниципальных[24].

Следующий вид контроля – это внутренний финансовый контроль, который осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с Федеральным законом 44-ФЗ, Бюджетным кодексом и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами. Такой контроль осуществляют органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, на федеральном уровне – это Федеральное казначейство, а в Челябинской области – Главное контрольное управление.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в отношении:

– соблюдения требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;

– соблюдения правил нормирования в сфере закупок;

– обоснования начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график;

[24] Воронцов О.Г. Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О.Г. Воронцов // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32 - 36.

– применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком условий контракта;

– соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

– своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги;

– соответствия использования поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Как отмечает К.Б. Маркелов, «финансовый контроль за осуществлением государственных и муниципальных закупок как элемент бюджетного контроля охватывает практически все стадии бюджетного процесса, а именно:

1) формирование государственного и муниципального заказа входит в систему формирования расходов бюджетов;

2) исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов, в том числе и на осуществление государственных и муниципальных закупок;

3) анализ результатов размещения заказа, отчет об использовании бюджетных средств проводится после завершения финансовых операций путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации.

Данный этап государственных и муниципальных закупок входит в систему бюджетной отчетности исполнения соответствующего бюджета»[25].

Действительно процесс реализации контрактной системы в сфере закупок взаимосвязан с бюджетным процессом и входит практически в каждую его стадию. Становление процесса осуществления финансового контроля за реализацией закупок происходило достаточно долго и продолжается по сей день. Закон о размещении заказов регулировал только осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении за-

[25] Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. … канд. юрид. наук / К.Б. Маркелов. – М., 2012. – С. 18.

казов, вопросы контроля за расходованием бюджетных средств не входили в сферу его действия, что вызывало на практике множество проблем, так как контрольный орган – Федеральная антимонопольная служба – проверял только правильность осуществления самой процедуры размещения заказа. Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов государства проверялось финансовыми органами в рамках общих плановых проверок, без особого внимания на процесс закупок и их результаты. В настоящее время внутренний финансовый контроль сферы закупок проводится преимущественно на стадии планирования закупок и исполнения контрактов.

Одним из новшеств Закона о контрактной системе стало введение положений об осуществлении ведомственного контроля.

Государственные и муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков. Порядок проведения такого контроля устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Так, в отношении проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд принято Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 года № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»[26].

При осуществлении ведомственного контроля осуществляется проверка:

а) соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок;

б) соблюдения требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;

в) соблюдения требований о нормировании в сфере закупок;

г) правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

[26] Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 №89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // СПС «Консультант плюс».

д) соответствия информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до сведения заказчика;

е) соответствия информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

– в планах-графиках, – информации, содержащейся в планах закупок;

– в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), – информации, содержащейся в документации о закупках;

– в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, – информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– в реестре контрактов, заключенных заказчиками, –условиям контрактов;

ж) предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта;

з) соблюдения требований, касающихся участия в закупках субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

и) соблюдения требований по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);

к) обоснованности в документально оформленном отчете невозможности или нецелесообразности использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цены контракта и иных существенных условий контракта в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) для заключения контракта;

л) применения заказчиком мер ответственности в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

м) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

н) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

о) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

В Челябинской области практически идентичный перечень контролируемых процедур установлен Постановлением Правительства Челябинской области[27].

Таким образом, ведомственный контроль включает в себя почти все полномочия иных контрольных органов в сфере закупок и охватывает весь процесс осуществления закупок.

Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком, также является нововведением для системы закупок. В соответствии со статьей 101 Федерального закона 44-ФЗ заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством РФ. Однако положениями данной статьи не устанавливается порядок проведения данного контроля, имеется только отсылка к законодательству РФ.

В то же время, Минэкономразвития отвечая на вопрос о данном контроле подчеркивает, что нормативно-правовое регулирование отношений между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), возникающих в рамках заключенного на основании Федерального закона 44-ФЗ контракта, носит частноправовой характер и рассматривать данный контроль следует, опираясь на гражданское законодательство[28]. То есть в соответствии с пунктом 1 статьи 715 ГК РФ[29] заказчик вправе во всякое время проверять ход и качество работы, выполняемой подрядчиком, не вмешиваясь в его деятельность.

Важным преимуществом Закона о контрактной системе над Законом о размещении заказов стало закрепление положений о проведении общественного кон-

[27] Постановление Правительства Челябинской области от 25.12.2013 № 543-П «О Порядке осуществления государственными органами Челябинской области ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области в отношении подведомственных им заказчиков» // СПС «Консультант плюс».

[28] Письмо Минэкономразвития России от 15.09.2015 № ОГ-Д28-12159 «Об осуществлении контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта» // СПС «Консультант плюс».

[29] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

троля за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Введение данного вида контроля основывается на положениях Конституции РФ, устанавливающей, в частности, право граждан на участие в управлении делами государства[30].

Как указывается в части 1 статьи 102 Закона о контрактной системе, граждане и общественные объединения, объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, а органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

Цель проведения общественного контроля в сфере закупок состоит в реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействии развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждении, выявлении нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информировании заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Также субъекты данного вида контроля имеют право проводить независимый мониторинг закупок. Примером такого контроля может служить проект «За честные закупки», реализуемый Общероссийским народным фронтом. По данным официального сайта проекта «За честные закупки» за пять лет работы они объединили более 13 000 активистов, которые способствовали устранению нарушений в государственных закупках на сумму около 290 млрд. руб.[31]

Важной особенностью Закона о контрактной системе стало введение в главе 4 норм о проведении мониторинга. Следует отметить, что мониторинг закупок хоть и не входит в систему контроля, в то же время деятельность, осуществляемая в рамках такого мониторинга, тесно связана с контрольной и направлена на повышение открытости и прозрачности закупочной деятельности.

---

[30] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «Консультант плюс»

[31] Официальный сайт проекта Общероссийского народного фронта «За честные закупки» [Электронный ресурс]. URL // https://onf.ru/project/27946/news/

Согласно части 1 статьи 97 Закона о контрактной системе мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы в целях оценки степени достижения целей осуществления закупок, оценки обоснованности закупок и совершенствования законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Правила осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд разработаны и утверждены Правительством Российской Федерации[32].

Мониторинг закупок обеспечивает федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы, которым, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.08.2013 года № 728[33] является Минфин РФ. По итогам мониторинга Минфин РФ оформляет сводный аналитический отчет, в котором дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Полагаем, что введение мониторинга закупок благотворно влияет на развитие института государственных закупок, так как анализ практики применения законодательства о контрактной системе позволяет выявить ее недостатки, определить проблемы практического применения, сформулировать часто совершаемые ошибки со стороны субъектов, реализующих контрактную систему, оценить эффективность осуществления закупок с точки зрения обоснованности и достижения целей, а также сформулировать предложения по устранению выявленных проблем и повышению эффективности контрактной системы в целом.

---

[32] Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 №1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

[33] Постановление Правительства РФ от 26 .08.2013 №728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

1.3 Сущность аудита в сфере закупок

Одним из важнейших нововведений в Законе о контрактной системе стало закрепление норм об аудите в сфере закупок. Следует отметить, что аудит закупок и контроль в сфере закупок четко разграничены. Аудит осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований. Контроль в сфере закупок осуществляется федеральными, региональными органами исполнительной власти, и органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок.

При этом, законодатель в понятии контрактной системы, раскрывая участников, упустил Счетную палату РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и контрольно-счетные органы муниципальных образований. Полагаем, что правоотношения по осуществлению аудита в сфере закупок, также как и по осуществлению нормативно-правового регулирования, контроля и мониторинга закупок, должны быть включены в контрактную систему в сфере государственных и муниципальных закупок. Несмотря на то, что лежащие в основе этих правоотношений действия не направлены непосредственно на обеспечение государственных и муниципальных нужд, совершение таких действий способствует этому и обеспечивает достижение указанной цели. Считаем необходимым дополнить понятие контрактной системы указанными участниками.

Несмотря на многочисленные положительные моменты, связанные с закреплением в Законе о контрактной системе положений о проведении различного вида контроля за реализацией данной системы, некоторые ученые все же отмечают определенные проблемы в области осуществления контроля за реализацией контрактной системы в сфере закупок. Так, Н.А. Саттарова указывает на тот факт, что в Законе о контрактной системе «не удалось изменить принципиальный подход к проведению контроля закупок — перейти от детального регулирования

процедур и контроля за ними к возложению на заказчика ответственности за конечный результат»[34].

В этой связи, следует отметить, что важнейшим элементом оценки расходования бюджетных средств в процессе реализации контрактной системы стало введение аудита закупок, то есть проведения независимой проверки деятельности субъектов контроля в данной области, в особенности за эффективностью использования бюджетных средств в процессе осуществления закупок и результативным (качественным) удовлетворением государственных и муниципальных нужд.

Эту независимую проверку проводят органы независимого внешнего контроля – Счетная палата РФ и контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

В рамках контрольных мероприятий оценивается как деятельность заказчиков, так и деятельность формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и электронных площадок, а также работа системы ведомственного контроля в сфере закупок, системы контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

Целью аудита в сфере закупок является анализ и оценка результативности закупок, достижения целей осуществления закупок.

Итогом аудита в сфере закупок является оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом оценке подлежит выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Впервые аудит в сфере закупок как самостоятельный институт появился в Российском законодательстве в 2014 году с принятием Закона о контрактной сис-

[34] Саттарова Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок / Н.А. Саттарова // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 56.

теме. Правовой основой проведения аудита в сфере закупок в РФ в настоящий момент является совокупность нормативных актов, определяющих аспекты деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе в части аудита в сфере закупок.

В качестве базовых нормативных документов следует рассматривать Конституцию РФ, Бюджетный кодекс РФ[35], Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»[36] и Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»[37].

Кроме того, работу Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов на местах во многом определяют положения Лимской декларации ИНТОСАИ[38]. Последняя, хотя и не обладает статусом нормативного акта и юридически не является обязательной к исполнению, вместе с тем имеет признанный международный статус. Поэтому ее основные положения признаются и активно используются при реализации различных законодательных инициатив в области организации внешнего независимого государственного (муниципального) контроля и аудита.

Пунктом 13 части 1 статьи 13 Закона 41-ФЗ[39] Счетная палата наделена функциями по проведению аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Проводится он в целях оценки обоснованности планирования закупок 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.

---

[35] Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

[36] Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

[37] Федеральный закон от 07.02.2011 №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС «Консультант плюс»

[38] «Лимская декларация руководящих принципов контроля» (Принята в г. Лиме 17.10.1977 – 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // СПС «Консультант плюс».

[39] Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ. «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

Также указанные задачи конкретизированы в Законе о контрактной системе. В нем, в частности, определено, что аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований. Органы контроля и аудита в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок и достижения целей осуществления закупок, определенных статьей 13 Закона о контрактной системе, а именно:

– достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных федеральными и региональными государственными программами (в т.ч. целевыми программами, документами стратегического и программно-целевого планирования);

– исполнение международных обязательств РФ, реализация межгосударственных целевых программ;

– выполнение функций и полномочий государственных органов РФ.

Для этого вышеуказанные органы аудита 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.

Аудит в сфере закупок охватывает все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого государственного контракта, являющегося предметом анализа, проверки и оценки, а именно на этапах:

– планирования закупок товаров (работ, услуг);

– осуществления закупок;

– заключения и исполнения контракта.

Результаты такой деятельности обобщаются, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, а также подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы, затем обобщенная информация размещается в единой информационной системе.

Для решения поставленных задач и реализации, возложенных законом, полномочий в Счетной палате разработан и активно используется ряд внутренних нормативных документов, определяющих характеристики, правила и процедуры планирования, организации и осуществления различных видов деятельности Счетной палаты и требования к их результатам. Указанные документы имеют статус обязательных для исполнения и в значительной мере определяют работу по проведению аудита в сфере закупок.

Основным таким документом в части проведения аудита в сфере закупок является стандарт государственного аудита СГА 302[40], который устанавливает общие требования, правила и процедуры осуществления Счетной палатой аудита в сфере закупок.

Следует отметить, что данный стандарт предназначен не только для проведения аудита в сфере закупок как самостоятельного контрольного мероприятия, но и при проведении комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту формирования и контролю исполнения федерального бюджета, а также при проведении иных проверок, в которых деятельность в сфере закупок проверяется как одна из составляющих деятельности объекта аудита (контроля).

Указанный стандарт определяет аудит в сфере закупок как вид внешнего государственного аудита (контроля) и закрепляет, что следует понимать под законностью, целесообразностью, обоснованностью, своевременностью, эффективностью, результативностью расходов на закупки.

Законность расходования бюджетных средств на закупки понимается как соблюдение участниками контрактной системы законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок. Нарушения законодательства могут устанавливаться при проверке, анализе и оценке конкретных закупок (контрактов), действий (бездействия) по правовому регулированию, организации, планированию закупок, определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключению и исполнению контрактов, размещению данных в единой информационной системы в сфере за-

[40] Стандарт внешнего государственного аудита СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» // СПС «Консультант плюс».

купок. Целесообразность в данном стандарте определяется как наличие обоснованных государственных потребностей, обеспечиваемых посредством достижения целей и реализации мероприятий государственных программ, исполнения международных обязательств, реализации межгосударственных целевых программ, выполнения функций и полномочий государственных органов.

В рамках проверки обоснованности проверяется наличие обоснования закупки, которое заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, определенным с учетом положений статьи 13 Федерального закона 44-ФЗ, а также законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Под своевременностью расходов на закупки понимается установление и соблюдение заказчиком сроков, достаточных для реализации закупки и достижения целей осуществления закупки в надлежащее время и с минимальными издержками. При проверке целесообразно учитывать сезонность работ, длительность и непрерывность производственного цикла товаров, работ, услуг, а также наличие резерва времени для осуществления приемки товаров, работ и услуг, позволяющего поставщику (подрядчику, исполнителю) устранить недостатки.

Эффективность бюджетных расходов на закупки соответствует принципу, установленному в бюджетном кодексе, и понимается как осуществление закупок исходя из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд с использованием наименьшего объема средств.

Результативность расходов на закупки следует понимать как степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств. Результативность измеряется соотношением плановых (заданных) и фактических результатов. Непосредственным результатом закупок является поставка (выполнение, оказание) товаров (работ, услуг) установленного количества, качества, объема и других характеристик. Конечным результатом закупок является достижение целей и ожидаемых результатов деятельности, для обеспечения которой закупаются соответствующие товары (работы, услуги). При оценке результа-

тивности закупок следует определить, чьи действия (бездействие) привели к недостижению результатов, учитывать наличие (отсутствие) необходимых для осуществления закупок средств и условий, а также зависимость достижения (недостижения) целей закупок от иных факторов помимо закупок.

Под реализуемостью закупок понимается фактическая возможность осуществления запланированных закупок с учетом объема выделенных средств для достижения целей и результатов закупок. Причинами нереализуемости закупок могут быть отсутствие товаров (работ, услуг) с требуемыми характеристиками на рынке (недостаточные объемы их производства, в том числе национальными производителями), невыделение достаточного объема средств и иных ресурсов для осуществления закупок, неготовность систем управления закупками, отсутствие у заказчиков условий для использования результатов закупок. Закупка признается нереализуемой, если она не может быть осуществлена по причинам, независящим от действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа (учреждения), специализированной организации.

Кроме того, 30.06.2017 года Коллегией Счетной палаты утверждены методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок[41], которые разработаны, в том числе, в соответствии со стандартом СГА 302 и раскрывают особенности, проводимой инспекторами Счетной палаты контрольной, экспертно-аналитической и информационной деятельности в части проведения аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Методические рекомендации дают подробную схему аудиторской проверки, определяя и конкретизируя некоторые процедурные вопросы. В них представлен перечень вопросов, рассматриваемых в ходе аудита, и даны некоторые подходы к осуществлению аудиторской проверки. В качестве основного рассматривается вопрос правильного выполнения всей совокупности закупочных процедур, предусмотренных Закона о контрактной системе.

[41] Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утверждены коллегией счетной палаты российской федерации (протокол от 30.06.2017 г. № 39к (1184)) // СПС «Консультант плюс».

Также, региональные и муниципальные контрольно-счетные органы принимают внутренние нормативные документы – стандарты внешнего государственного и муниципального финансового контроля.

Так, в Челябинской области принят стандарт внешнего государственного финансового контроля СВГФК 110[42], который устанавливает требования к организации, подготовке, проведению и оформлению результатов аудита в сфере закупок.

СВГФК 110 определяет аудит в сфере закупок как организационную форму экспертно-аналитического мероприятия внешнего государственного финансового контроля, в том числе в рамках контрольных мероприятий, осуществляемого совокупностью методов, определенных ст. 267.1 Бюджетного кодекса РФ (проверка, ревизия, санкционирование, обследование).

В соответствии с СВГФК 110 Контрольно-счетная палата Челябинской области, по аналогии со стандартом СГА 302, проверяет информацию о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Однако, некоторые понятия в СВГФК 110, имеющие фундаментальное значение, существенно отличаются от понятий, установленных стандартом Счетной палаты РФ СГА 302.

Так, например в СГВФК 110 под обоснованностью расходов на закупки понимается наличие обоснования, в том числе с использованием правил нормирования как запланированных закупок, их объемов (количества), так и требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам закупаемых товаров, работ, услуг, их необходимости.

Тогда как, СГА 302 рассматривает обоснованность расходов на закупки как наличие обоснования закупки, которое заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, определенным с учетом по-

[42] СВГФК 110 «Правила проведения Контрольно-счетной палатой Челябинской области аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» (утвержден распоряжением председателя Контрольно-счетной палаты Челябинской области от 15.09.2014 № ЮО-14/0027-р) [Электронный ресурс]. URL // http://www.ksp74.ru/list.php?cat=method

ложений статьи 13 Закона № 44-ФЗ, а также законодательству Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Под эффективностью расходов на закупки, в стандарте Контрольно-счетной палаты Челябинской области, понимается эффективное применение имеющихся ресурсов, а также обеспечение с учетом соблюдения принципов контрактной системы в сфере закупок лучших условий исполнения контракта (по сравнению с другими участниками закупок) на основе критериев, указанных в документации о закупке, при одновременном достижении запланированных целей осуществления закупок. Вместе с тем, стандарт Счетной палаты РФ определяет эффективность расходов на закупки как осуществление закупок исходя из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд с использованием наименьшего объема средств.

Несмотря на то, что контрольно-счетные органы при подготовке и утверждении стандартов внешнего государственного и муниципального финансового контроля не обязаны, а лишь вправе использовать стандарты Счетной палаты РФ, видится, что такого рода противоречия могут отразиться на практике проведения и результатах контрольных мероприятий и отличаться в разных регионах.

Следует отметить, что в рамках реализации международной деятельности Счетной палаты РФ, по ее инициативе в 2013 году на 64-м заседании Управляющего совета ИНТОСАИ в г. Пекине (КНР) было принято решение о создании Специальной группы ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок[43].

Актуальность создания Специальной группы заключалась в том, что государственные закупки:

1) составляют почти 30% общей суммы государственных расходов в странах ОЭСР;

2) в среднем объем государственных закупок составляют 10-20% ВВП стран;

3) регулируются государственными законами;

[43] Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок. Образована в соответствии с решением, принятым на 64 заседании Управляющего совета Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), прошедшем в Китае в 2013 г. [Электронный ресурс] URL: // http://audit.gov.ru/activities/ international/SGINTOSAI/?clear_cache=Y (дата обращения: 20.12.2018).

4) охватывают практически все отрасли национальных экономик;

5) осуществляются в интересах общества и открыты для контроля со стороны общественности;

6) являются уязвимыми для растрат, мошенничеств и коррупции.

Документом, регламентирующим деятельность данной группы, является Техническое задание[44], согласно которому миссия группы состоит в координации действий высших органов финансового контроля – членов ИНТОСАИ по разработке универсальных подходов и процедур проведения аудита государственных закупок. В качестве перспективы направления деятельности указывается разработка международного стандарта аудита государственных закупок, разработка целостной учебной базы по данному направлению, развитие системы информационного обмена в указанной области.

Думается, что работа этой группы плодотворно скажется на осуществлении аудита государственных закупок, так как опыт разных стран и их ведущих специалистов даст возможность сформулировать основные направления (принципы) аудита, способы и правила его осуществления, что будет способствовать снижению злоупотреблений в указанной сфере, повышению эффективности и прозрачности государственных закупок.

Рассмотрев нормативные правовые акты, регулирующие деятельность аудита в сфере закупок, полагаем, что в Законе о контрактной системе осознанно разграничены понятия аудита закупок и контроля в сфере закупок. Аудит проводится независимыми органами, подотчетными законодательной ветви власти, охватывает комплексно все этапы закупки и рассматривает их осуществление с точки зрения эффективности и результативности. В этой связи, видится, что аудит в сфере закупок выделен как отдельный институт и занимает главенствующую роль в системе контроля в сфере закупок.

[44] Техническое задание. Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок. г. Москва, 25–26 июня 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: http://audit.gov.ru/ activities/ international/SG_TZ.pdf (дата обращения: 20.12.2018).

Подводя итог, следует отразить, что введение норм об аудите закупок в Закон о контрактной системе благотворно сказывается на развитии системы закупок в целом, а именно способствует повышению финансовой дисциплины, соблюдению процедуры закупки, а также заставляет должностных лиц продумывать свои действия при осуществлении закупок с точки зрения социально-экономических последствий.

2 ПРОВЕДЕНИЕ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ АГАПОВСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

2.1. Методика проведения аудита в сфере закупок

Основными документами, регламентирующими порядок проведения аудита в сфере закупок на федеральном уровне является стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)», и разработанные Счетной палатой РФ, в соответствии с этим стандартом, методические рекомендации.

Предметом аудита в сфере закупок является процесс расходования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов при осуществлении закупок в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе, а также организация и эффективность функционирования контрактной системы в целом.

Перед аудитом в сфере закупок стоит ряд задач, которые представляют собой:

1) проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки;

2) обобщение результатов осуществления деятельности по аудиту в сфере закупок, в том числе установление причин и подготовку предложений по устранению выявленных отклонений, нарушений и недостатков;

3) систематизацию информации о реализации предложений по устранению выявленных в ходе проведения контрактного аудита отклонений, нарушений и недостатков и совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

В ходе проведения аудита закупок Счетная палата РФ проверяет, анализирует и оценивает:

– организацию и процесс использования бюджетных средств, начиная со стадии планирования;

– информацию о законности, своевременности, обоснованности, целесообразности, эффективности и результативности затрат на закупки;

– систему организации закупочного процесса заказчика и результаты использования бюджетных средств;

– систему контроля закупок в отношении подведомственных заказчиков (ведомственный контроль);

– систему контроля, осуществляемого заказчиком за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту.

При оценке процесса организации закупочной деятельности объекта аудита могут рассматриваться вопросы централизации и совместного осуществления закупок, полноты правового регулирования, достаточности кадрового и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих организационных структур. Итогом аудита должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования, реализуемости и эффективности осуществления закупок.

Объектами аудита (контроля) в сфере закупок являются:

– государственные органы (в том числе органы государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами РФ либо государственные казенные учреждения, действующие от имени РФ, осуществляющие закупки;

– бюджетные, автономные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятиями и иные юридические лица, осуществляющие закупки с учетом особенностей статьи 15 Закона № 44-ФЗ;

– государственные органы, казенные учреждения, на которые возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков (уполномоченные органы, уполномоченные учреждения в соответствии с Законом № 44-ФЗ).

В рамках проведения аудита оцениваются деятельность не только заказчиков, но и формируемых ими контрактных служб, аукционных, конкурсных, котировочных комиссий, комиссий по рассмотрению заявок на участие в запросе пред-

ложений, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и операторов электронных площадок, а также работа органов ведомственного контроля в сфере закупок, системы контроля, осуществляемого заказчиком за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту.

В то же время, стандарт СГА 302 не указывает на оценку деятельности таких объектов как приемочная комиссия (в случае создания) и операторов специализированных площадок. На наш взгляд, необходимо дополнить перечень вышеназванными объектами аудита.

При проведении аудита в сфере закупок используются различные способы получения информации, главное чтобы применение этих способов обеспечивало возможность получения достаточных доказательств, позволяющих сделать выводы и заключения.

Источниками получения такой информации также являются:

1) Бюджетный кодекс РФ, законодательство о контрактной системе в сфере закупок, Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»[45] и иные федеральные законы, регулирующие отношения, связанные с осуществлением закупок для государственных нужд;

2) внутренние документы заказчика:

– документы о создании, утверждении состава, а также регулирующие порядок работы контрактной службы (положение о контрактной службе), в случае, если создание контрактной службы необходимо в соответствии с Законом о контрактной системе;

– документы, закрепляющие обязанности и персональную ответственность сотрудников контрактной службы;

– документы о создании и регламентирующие порядок работы комиссии по осуществлению закупок;

[45] Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант плюс.

– документы, определяющие порядок планирования, обоснования и осуществления закупок (при наличии таких документов);

– утвержденные план закупок и план-график;

– утвержденные требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов и подведомственных им казенных учреждений;

– извещения об осуществлении закупок, документации о закупках, проекты контрактов;

– решения об отмене процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

– заявки участников закупки;

– документы, подтверждающие поступление обеспечений заявок от участников закупки (платежные поручения или банковские гарантии);

– аудиозаписи вскрытия конвертов с заявками, в случае, если необходимость аудиозаписи обусловлена требованием Закона о контрактной системе;

– информация, содержащаяся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– информация о процедуре и результатах обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если НМЦК, превышает один миллиард рублей;

– документы, подтверждающие своевременный возврат заказчиком денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки (в случае, если такие средства перечислялись на счет заказчика);

– документы, подтверждающие согласование закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с соответствующим контрольным органом в сфере закупок, в случае если Законом о контрактной системе установлена обязанность такого согласования;

– отчеты, обосновывающие невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а так-

же цену контракта и иные существенные условия контракта в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

– документы, подтверждающие поступление (предоставление) обеспечений исполнения контрактов (платежные поручения или банковские гарантии);

– документы, подтверждающие возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если обеспечение исполнения контракта предоставлялось в форме денежных средств на счет заказчика);

– заключенные контракты и дополнительные соглашения к ним;

– документы, подтверждающие расторжение контрактов (при наличии);

– уведомления, направленные в контрольный орган в сфере закупок, если Законом о контрактной систем уставлена обязанность заказчика направлять такие уведомления;

– документы, подтверждающие взыскание неустойки (пени, штрафа) с поставщика (подрядчика), который нарушил условия исполнения контракта;

– документы, подтверждающие приемку и оплату по контракту;

– документы, обосновывающие изменение и (или) неисполнение условий заключенных контрактов;

– документ, регламентирующий проведение ведомственного контроля в сфере закупок;

3) единую информационную систему в сфере закупок, в том числе информацию о закупках и документы, утвержденные заказчиком и подлежащие размещению в единой информационной системе, а именно:

– планы закупок;

– планы-графики закупок;

– информация об условиях, запретах и ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства;

– реестр контрактов, заключенных заказчиками;

– реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;

– реестр банковских гарантий;

– каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

– реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;

– реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории Российской Федерации;

– правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций государственных органов и подведомственных им казенных учреждений;

– обоснование невозможности соблюдения заказчиком запрета или ограничений, установленных нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ и услуг, выполняемых (оказываемых) иностранными лицами;

– отчеты заказчиков, предусмотренные законодательством о контрактной системе, включая отчет об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

– извещения об осуществлении закупок, документации о закупках, в том числе изменения и разъяснения к ним;

– результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;

– отчеты о результатах исполнения контракта либо отдельного этапа исполнения контракта, размещаемые в ЕИС;

4) электронные площадки и информация, размещаемая на них, включая реестры участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;

5) официальные сайты заказчиков и информация, размещаемая на них, в том числе о планируемых закупках;

6) результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов, а также проверок, проводимых Счетной палатой;

7) результаты внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита (в части расходов на закупки товаров, работ, услуг);

8) результаты ведомственного контроля в сфере закупок;

9) информация о выявленных нарушениях законодательства о контрактной системе в сфере закупок, полученная от правоохранительных органов в рамках реализации соглашений о сотрудничестве;

10) электронные базы объекта аудита (контроля);

11) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;

12) информационные системы Счетной палаты (Комплекс программных средств «Система планирования, контроля исполнения и информационного обеспечения деятельности инспекций Счетной палаты Российской Федерации» (ККМ СП–АУДИТ), Информационно-аналитическая система удаленного проведения внешнего государственного аудита (контроля) Счетной палаты Российской Федерации (ИАС УВГА), Государственная информационная система «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации об осуществлении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений» (ГИС ЕСГФК), СПАРК-ИНТЕРФАКС, СПАРК-МАРКЕТИНГ);

13) иная информация (документы, сведения), полученная от экспертов, в том числе информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных нужд.

В ходе проведения контрольного мероприятия могут использоваться одновременно несколько источников информации, имеющих непосредственное отношение к предмету и объекту аудита (контроля).

В рамках аудита в сфере закупок осуществляются следующие виды деятельности (рисунок 2.1).

Рисунок 2.1 – Виды деятельности Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов на местах в рамках аудита в сфере закупок

Контрольная деятельность осуществляется посредством проведения контрольных мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля).

Предварительный аудит осуществляется на этапе планирования закупок и включают в себя проверку обоснованности объемов финансирования на закупки с учетом анализа рыночных цен, а также прогнозирование потребностей в товарах, работах, услугах с учетом их потребительских свойств.

Оперативный анализ и контроль проводится в части проверки внутренней документации заказчика, определяющей организацию закупочного процесса (о контрактной службе, о разграничении полномочий, о порядке работы закупочной комиссии и т. д.), анализа планов закупок, планов-графиков, документации о проведении процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя), протоколов, составленных в ходе проведения процедур закупок, контрактов, а также санкционирования платежей и приемки товаров (работ, услуг).

Следует отметить, что предварительный аудит, оперативный анализ и контроль проводится в целях предупреждения нарушений законодательства РФ при осуществлении закупок.

Последующий аудит осуществляется в части проверки всех этапов исполнения контракта с учетом фактического результата.

Методами контрольных мероприятий являются проверка, ревизия, анализ, обследование и мониторинг. Также, контрольное мероприятие может проводится с использованием метода камеральной проверки, при условии если такой метод позволяет достичь цели контрольного мероприятия.

Правила и процедуры осуществления контрольных мероприятий установлены стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»[46]. Контрольное мероприятие включает три этапа, содержание которых можно увидеть на рисунке 2.2.

Рисунок 2.2 – Последовательность и содержание этапов контрольного мероприятия в ходе аудита в сфере закупок

В рамках подготовительного этапа проводится предварительное изучение предмета и объекта аудита, анализ их специфики, получение необходимых данных и информации, по итогам которых формируется программа аудита.

[46] Стандарт внешнего государственного аудита СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» // СПС «Консультант плюс»

Исследование специфики объекта аудита необходимо для формулирования вопросов контрольного мероприятия, определения методов его проведения, выбора и анализа показателей оценки предмета аудита, а также для формирования программы аудита в сфере закупок.

Для надлежащего изучения специфики объекта аудита и условий его деятельности инспекторы должны установить нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления закупок с учетом специфики деятельности объекта аудита.

Установление источников информации для проведения контрольного мероприятия, сбор и предварительный анализ закупок, осуществляемых объектом аудита являются неотъемлемой частью исследования специфики объекта аудита. Основным источником информации о закупках, осуществляемых объектом аудита выступает единая информационная система.

Также инспекторами учитывается то, что в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе информация, о некоторых закупках в ЕИС не размещается, например сведения о которых составляют государственную тайну.

В рамках основного этапа проведения аудита в сфере закупок для оценки обоснованности планирования, реализуемости и эффективности осуществления закупок осуществляется анализ и оценка всей закупочной деятельности объекта аудита, в том числе:

– анализ системы организации закупок;

– анализ системы планирования закупок;

– проверка определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

– проверка исполнения контрактов;

– анализ эффективности расходов на закупки.

Следует отметить, что важной особенностью аудита в сфере закупок является то, что при проведении такого аудита инспекторы анализируют и оценивают соблюдение положений Закона о контрактной системе лишь в той степени, в какой это отвечает целям аудита в сфере закупок, а именно если несоблюдение таких

требований привело или могло привести к недостижению целей осуществления закупки либо к неэффективному и нерезультативному расходованию бюджетных средств на закупки.

При проведении анализа системы организации закупок оценивается полнота и целостность системы организации закупочного процесса объекта аудита, в том числе на предмет соответствия законодательству о контрактной системе внутренних документов, устанавливающих:

– порядок формирования и работы контрактной службы;

– наличие в должностных регламентах (инструкциях) работников обязанностей, закрепленных за работником контрактной службы либо за контрактным управляющим;

– порядок формирования и регламент работы комиссии по осуществлению закупок товаров (работ, услуг);

– при привлечении специализированной организации, порядок выбора и функционал такой организации;

– в случае централизации закупочного процесса, порядок организации осуществления таких закупок;

– при проведении совместных конкурсов и аукционов, порядок организации таких закупок;

– требования к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них и (или) нормативным затратам на обеспечение функций заказчиков;

– порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных учреждений.

Анализируя систему планирования объекта аудита, инспекторы проводят контрольные действия в ходе которых, устанавливается соответствие формирования, публикации и ведения заказчиками планов закупок и планов-графиков законодательству о контрактной системе.

В рамках проверки формирования плана закупок проверяется обоснование выбора объекта закупки на соответствие целям осуществления закупок, требованиям к закупаемым отдельным видам товаров (работ, услуг) и нормативным затратам на обеспечение функций заказчиков, а также законодательству о контрактной системе в целом. В рамках проверки плана-графика проверяется обоснование НМЦК и обоснованность выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Следует отметить, что стандарт СГА 302 при проведении контрольного мероприятия указывает на целесообразность оценки качества планирования закупок, в том числе путем анализа количества и объема вносимых изменений в первоначально утвержденные план закупок и план-график, а также равномерность распределения закупок в течение года.

Вместе с тем в действующем законодательстве о контрактной системе отсутствует норма, ограничивающая количество и объем вносимых изменений в план закупок и план-график, а лишь определен перечень случаев, при которых вносятся изменения в указанные документы.

Также, в ходе контрольных действий устанавливается наличие нарушений, допущенных при обосновании закупок в процессе формирования и утверждения заказчиками документов о планировании. В итоге, инспекторами делается вывод об обоснованности планируемых закупок, устанавливается соответствие порядка и формы обоснования закупки законодательству о контрактной системе.

При проведении контрольных действий в отношении процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) проверке подлежат извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, также проверяется законность проведения самих процедур, подведения итогов закупки и подписания государственного контракта.

Так, в рамках контрольного мероприятия устанавливается:

– соблюдение требований к содержанию извещения и документации о закупке, в том числе к обоснованию НМЦК;

– соответствие участника закупки требованиям, установленным законодательством о контрактной системе в сфере закупок, в том числе единым требования, указанными в статье 31 Закона о контрактной системе;

– соблюдение сроков и полноты публикации сведений о закупке в ЕИС, своевременное внесение соответствующих изменений в план-график и план закупок;

– соблюдение требований к порядку рассмотрения заявок участников и подведения итогов закупок, к размещению их результатов в ЕИС, а также законности признания победителем участника закупки;

– наличие жалоб участников закупок в органы контроля в сфере закупок и их обоснованность;

– при необходимости согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с контрольным органом в сфере закупок по итогам признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся, проверяется соблюдение порядка такого согласования;

– соблюдение сроков заключения контракта;

– соответствие заключенного контракта требованиям законодательства РФ и документации о закупке;

– наличие обеспечения исполнения контракта;

– в случае, если обеспечение исполнения контракта предоставлялось в форме банковской гарантии, то проверяется соответствие такой банковской гарантии законодательству о контрактной системе;

– своевременность возврата заказчиком денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок.

Кроме того, инспекторы оценивают соблюдение заказчиком принципа обеспечения конкуренции в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В конечном счете, при проверке процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) инспекторами делается вывод об их соответствии или несоответствии законодательству о контрактной системе.

Проверка исполнения контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) осуществляется в отношении документации по исполнению государственных контрактов и полученных результатов закупки.

В рамках проверки исполнения контрактов устанавливается:

– своевременность и полнота публикации сведений о контрактах в ЕИС;

– законность и обоснованность изменений государственных контрактов, а также своевременность публикации в ЕИС сведений о таких изменениях;

– законность и обоснованность расторжения контракта;

– исполнение требования №44-ФЗ о проведении экспертизы;

– законность и действенность способов обеспечения исполнения контракта;

– обоснованность применения (или неприменения) заказчиком мер ответственности в случае ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту;

– своевременность и полноту размещения отчета об исполнении контракта в Единой информационной системе;

– соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

– отсутствие нарушений сроков и порядка оплаты по контракту;

– своевременность, полноту и достоверность отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги;

– соответствие использования поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Итогом проведенной проверки исполнения контракта является вывод о соответствии результата закупки заключенному контракту и законодательству о контрактной системе.

Анализ эффективности расходов на закупки проводится в рамках последующего контроля с применением показателей оценки эффективности.

Оценивая эффективность бюджетных расходов на закупки стандарт СГА 302 рекомендует применять количественные показатели как в целом по заказчику за отчетный период, так и по конкретной закупке, в том числе:

1) необходимо рассматривать потенциальную экономию бюджетных средств на стадии определения и обоснования НМЦК, то есть разницу между НМЦК, установленными в плане-графике заказчика, и рыночными ценами на данные товары, работы, услуги, соответствующими, требованиям статьи 22 Закона о контрактной системе;

2) экономию бюджетных средств, полученную на стадии определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), то есть снижение НМЦК относительно цены заключенных по итогам закупок контрактов.

По нашему мнению, такую экономию необходимо оценивать с учетом двух особенностей:

– с учетом положений части 18 статьи 34 Закона о контрактной системе, которая допускает увеличение количества поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и НМЦК, то есть на сумму экономии. В данном случае, несмотря на значительную экономию бюджетных средств, цена заключенного контракта и НМЦК может не отличаться или отличаться незначительно за счет увеличения количества товара;

– в случае если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ (оказанию услуг) невозможно определить и в извещении об осуществлении закупки, в соответствии с пунктом 2 статьи 42 Закона о контрактной системе, заказчик, помимо НМЦК, указывал цену единицы работы (услуги), то в результате определения поставщика цена контракта не будет отличаться от НМЦК и будет равна объему финансового обеспечения, выделенного на данную закупку, в то же время в ходе проведения процедуры может произойти снижение цены единицы работы (услуги). Таким образом, в данном случае, несмотря на отсутствие снижения начальной (максимальной) цены контракта (объема финансового обеспечения), в действительности происходит экономия бюджетных средств за счет сни-

жения цены единицы работы (услуги) и последующей выборки работ (услуг) по сниженной цене;

3) экономию бюджетных средств, полученную в ходе исполнения контрактов, то есть снижение цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества и качества товара (работы, услуги), иных условий контракта в соответствии с подпунктом «а» п.1 части 1 статьи 95 Закона о контрактной системе;

4) при наличии возможности, дополнительную экономию бюджетных средств, рассчитываемую как дополнительную выгоду, полученную за счет дополнительных сервисных услуг, более высоких качественных и функциональных характеристик продукции по сравнению с обычными, сниженных последующих эксплуатационных расходов по сравнению с обычными, а также увеличенного срока гарантийного обслуживания.

В ходе анализа эффективности расходов на закупки оцениваются как отдельные процессы, так и вся система закупок заказчика в целом, определяется степень ее воздействия на эффективность расходования бюджетных средств, анализируется использование приобретенных товаров (работ, услуг), а также определяется результативность работы ведомственного контроля.

Таким образом, чтобы сделать вывод о неэффективности закупок должны быть доказательства того, что была возможность закупки идентичных товаров (работ, услуг) по более низкой цене либо закупки товаров (работ, услуг) с более высокими характеристиками по такой же или меньшей цене. Кроме того, при наличии доказательств неиспользования результата закупки по прямому назначению более года также может быть сделан вывод о неэффективности закупок. Могут анализироваться условия перевозки, хранения, а также использования закупаемых товаров (работ, услуг) с точки зрения влияния на достижение целей деятельности заказчика. Также, при оценке эффективности расходов на закупки могут рассматриваться показатели экономии и конкуренции таких закупок и степень использования выделенных бюджетных средств.

В рамках заключительного этапа контрольного мероприятия обобщаются результаты аудита, формируется отчет о проведенном аудите, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, формируются предложения, направленные на их устранение.

Отчет о результатах контрольного мероприятия содержит в себе детальную информацию о выявленных нарушениях законодательства, целесообразности, обоснованности, своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки.

В случае если в ходе аудита выявлены отклонения, нарушения и недостатки, а сделанные выводы указывают на возможность повысить качество и результаты работы заказчика в сфере закупок, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование закупочной деятельности заказчика, которые включаются в отчет о результатах аудита в сфере закупок, а также направляются в виде представления (предписания) объекту аудита.

Отчет о результатах контрольного мероприятия может включать предложения (рекомендации), направленные на совершенствование контрактной системы в целом. Общий порядок формирования и форма отчета приведены в подразделе 7.2 СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия».

Экспертно-аналитическая деятельность в рамках аудита в сфере закупок осуществляется методами анализа и мониторинга в форме оперативного анализа, которые проводятся путем оценки информации о закупках, размещаемой в ЕИС и последующего аудита, который проводится посредством обобщения результатов контрольных мероприятий, систематизации выявленных отклонений, недостатков и нарушений.

Общие требования к организации, подготовке к проведению, проведению и оформлению результатов экспертно-аналитического мероприятия установлены

стандартом внешнего государственного аудита (контроля) СГА 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий»[47].

Вопросы (изучаемые материалы и документы), которые подлежат анализу в процессе проведения аудита в сфере закупок, определяются участниками проведения соответствующего экспертно-аналитического мероприятия исходя из сроков его проведения и существенности ожидаемых выводов, а также содержания и особенностей деятельности заказчиков и осуществляемых ими закупок, а также результатов ранее проведенных мероприятий.

Следует отметить, что экспертно-аналитические мероприятия в рамках аудита в сфере закупок проводятся как в отношении отдельных закупок, осуществляемых объектом аудита, так и в целях мониторинга развития контрактной системы и формирования обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок по итогам проведенных контрольных мероприятий.

При осуществлении экспертно-аналитического мероприятия в отношении отдельных закупок, инспекторы анализируют:

– законодательство, регулирующее рынок отдельных товаров (работ, услуг), в том числе особенности осуществления закупок этих товаров (работ, услуг);

– объем и структуру закупок, а также эффективность их осуществления в части достижения экономии по результатам проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и уровня конкуренции;

– деятельность заказчиков, включая документы, составленные при осуществлении закупочной деятельности (приказы, протоколы, контракты, договоры, отчеты и др.);

– результаты контрольных мероприятий, в рамках которых рассматривались вопросы закупок отдельных групп товаров, работ, услуг (выявленные отклонения, недостатки и нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок).

[47] Стандарт внешнего государственного аудита СГА 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» // СПС «Консультант плюс».

В рамках экспертно-аналитического мероприятия в целях мониторинга развития контрактной системы инспекторы оценивают:

– нормативные правовые акты о контрактной системе;

– общее количество и структуру закупок, их эффективность в части достижения экономии, а также уровень развития конкуренции;

– систему организации закупочной деятельности участников контрактной системы;

– деятельность федеральных органов исполнительной власти по регулированию, мониторингу и контролю в сфере закупок;

– функционирование единой информационной системы;

– результаты контрольных мероприятий в части аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд (с учетом систематизации выявленных отклонений, недостатков и нарушений законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок).

При необходимости к участию в экспертно-аналитическом мероприятии допускается привлекать внешних экспертов, обладающих специальными познаниями. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия должен содержать предложения об устранении нарушений и недостатков, выявленных в результате проведения аудита в сфере закупок, и предложения, направленные на совершенствование контрактной системы.

Информационная деятельность Счетной палаты в рамках аудита в сфере закупок осуществляется посредством направления палатам Федерального Собрания отчета о результатах проведения такого аудита.

При необходимости информирования Президента РФ, Правительства и (или) руководителей органов исполнительной власти о результатах аудита в сфере закупок по решению Коллегии Счетной палаты в их адрес могут направляться информационные письма.

Кроме того, в случаях установления по результатам аудита закупок недостатков или отсутствия нормативных актов по регулированию отношений в сфере за-

купок, необходимо внести в адрес соответствующих государственных органов предложения о совершенствовании контрактной системы.

Также, Законом о контрактной системе установлена обязанность органов аудита обобщать результаты осуществления деятельности по аудиту в сфере закупок, в том числе устанавливать причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливать предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы, систематизировать информацию о реализации указанных предложений и публиковать в ЕИС обобщенную информацию о таких результатах. Для размещения в ЕИС обобщается информация из актов и отчетов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, предметом (одним из предметов) которых являлись закупки товаров (работ, услуг).

Процесс контроля реализации результатов аудита в сфере закупок представляет собой обеспечение эффективного исполнения предложений Счетной палаты об устранении нарушений и недостатков, выявленных в ходе проведения контрольного или экспертно-аналитического мероприятия, а также необходимое информационное взаимодействие с объектами аудита (контроля) и пользователями отчета при планировании будущих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Общие вопросы контроля за реализацией результатов контрольного или экспертно-аналитического мероприятия в рамках аудита в сфере закупок изложены в СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий»[48].

Таким образом, аудит в сфере закупок это комплексное мероприятие, направленное, прежде всего, на повышение эффективности, результативности и достижения целей расходования средств соответствующего бюджета (федерального, регионального, местного) на закупки, охватывающее весь цикл закупок, начиная со стадии планирования заканчивая использованием результатов таких закупок, а также рассматривающее организационную систему заказчика с точки зрения эффективности ее функционирования.

[48] Стандарт внешнего государственного аудита СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» // СПС «Консультант плюс».

2.2. Аудит закупок Администрации Агаповского муниципального района и его результаты

В рамках данной работы, ввиду отсутствия полномочий на запрос необходимых материалов, возможно проведение аудита в сфере закупок лишь в части информации размещенной в единой информационной системе в сфере закупок.

Объект аудита – Администрация Агаповского муниципального района.

Цель – анализ и оценка законности закупок, осуществляемых объектом аудита (выборочно).

Проверяемый период: 2018 год.

Источник информации: данные, размещаемые в единой информационной системе в сфере закупок.

Оценке подлежит информация, содержащаяся:

1) в плане закупок и плане графике по проверяемой закупке (наличие обоснования закупки);

2) в извещении о закупке;

3) в документации о закупке (при наличии);

4) в заключенном контракте;

5) в реестре контрактов в единой информационной системе;

6) в отчете об исполнении контракта.

План закупок на 2018 размещен 26.11.2018 (уникальный номер 201801693000499001). План-график на 2018 год размещен 18.01.2018 (уникальный номер 201801693000499001000 1). На январь 2019 года в единой информационной систем содержится по 47 версий каждого из вышеуказанных документов планирования[49].

Следует отметить, что план-график утвержден 11.01.2018, а размещен 18.01.2018. то есть с нарушением трехдневного срока, установленного частью 15 статьи 21 Закона о контрактной системе.

[49] Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс] URL: // http://zakupki.gov.ru (дата обращения: 10.01.2019)

В 2018 году согласно данным единой информационной системы Администрацией Агаповского муниципального района размещено 58 извещений об осуществлении закупок на общую сумму 6 742,7 тыс. руб. Сводные данные приведены в таблице 2.1.

Таблица 2.1 – Сводная информация о закупках Администрации Агаповского района

Количественные и стоимостные характеристики способов определения поставщика				
Открытые способы определения поставщика				
	Закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)	Запрос котировок	Электронный аукцион	Общий итог
	Размещение извещения об осуществлении закупки			
НМЦК, тыс. руб.	1 800,5	1 535,9	3 406,2	6 742,7
Количество размещенных извещений	24	14	20	58
	Проведение способа определения поставщика			
Количество поданных заявок		26	37	63
Количество допущенных заявок		20	31	51
Снижение (абсолютное значение), тыс. руб.		199,8	188,9	388,7
Снижение (относительное значение), %		13,01%	5,55%	7,87%

Из таблицы 2.1 видно, что наибольший объем закупок по сумме осуществлен путем проведения электронного аукциона (50,5% от общего объема), в то же время в количественном выражении преобладает неконкурентный способ – закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Уровень конкуренции при осуществлении закупок Администрацией Агаповского муниципального района составил:

– при проведении электронного аукциона среднее количество поданных заявок участников закупки – 1,8;

– при проведении запроса котировок среднее количество поданных заявок участников закупки – 1,9.

Размер экономии бюджетных средств по итогам конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) 388,7 тыс. руб., что составляет 7,87% снижения относительно суммы начальных (максимальных) цен контрактов по конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В рамках данного мероприятия проводится оценка законности осуществления закупок, представленных в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – Перечень проверяемых закупок.

№ п/п	Наименование объекта закупки	Начальная (максимальная) цена контракт, цена контракта, заключенного с единственным поставщиком, руб.	Способ определения поставщика (подрядчика исполнителя)	Номер извещения закупки в единой информационной системе
1	Поставка автомобильных шин для нужд администрации Агаповского муниципального района	115 798,64	Электронный аукцион	0169300028218000087
2	Оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях	91 176,00	единственный исполнитель	0169300049918000014
3	Оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях	91 176,00	единственный исполнитель	0169300049918000015
4	Оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях	91 176,00	единственный исполнитель	0169300049918000019
5	Оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях	91 176,00	единственный исполнитель	0169300049918000020
6	Оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях	91 176,00	единственный исполнитель	0169300049918000021
7	Оказание услуг по предоставлению доступа к сети телематических услуг связи, к информационным системам информационно-телекоммуникационных сетей в том числе к сети Интернет по приему передаче телематических электронных сообщений	114 000,00	единственный исполнитель	0169300049918000005
8	Оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей администрации Агаповского муниципального района (Шевроле, Киа, Лада)	350 000,00	Электронный аукцион	0169300028218000022
9	Оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей администрации Агаповского муниципального района (БМВ)	350 000,00	Электронный аукцион	0169300028218000023

1. Проведем анализ закупки на поставку автомобильных шин (№ извещения в ЕИС 0169300028218000087).

Начальная (максимальная) цена контракта – 115 798,64 руб.

Закупка внесена в план закупок и план-график закупок.

Документация об электронном аукционе утверждена Главой Агаповского муниципального района.

Извещение о проведении электронного аукциона размещено в ЕИС 21.08.2018 года.

Дата окончания подачи заявок 31.08.2018

Дата окончания рассмотрения 03.09.2018

Дата проведения аукциона 06.09.2018

Всего на аукцион подано шесть заявок участников, по итогам первых частей все допущены к участию в аукционе.

На аукцион вышло пять участников, четыре из которых были отклонены по различным основаниям.

21 сентября 2018 г. заключен муниципальный контракт с ООО «Корпорация Мастер Шин» по цене 92 826,01 руб.

В ходе проверки указанной закупки выявлены следующие нарушения законодательства о контрактной системе:

1) в нарушение принципа прозрачности, статьи 18 Закона о контрактной системе и Постановления Правительства РФ от 05.06.2015 № 555[50] в позиции плана закупок не указана информация о наименовании нормативных правовых актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ и услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций, полномочий государственных органов;

2) в нарушение пункта 2 части 1 статьи 21 и пункта 1 части 3 статьи 18 Закона о контрактной системе, а также Постановления Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 в плане графике по данной закупке (ИКЗ

[50] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 №555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СПС «Консультант плюс».

183742500298474550100100540452211244) отсутствует обоснование начальной максимальной цены контракта;

3) в нарушение пункта 10 требований к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта российской федерации и муниципальных нужд[51] заказчиком внесены изменения в план-график. В пункте 10 указанных требований установлен перечень оснований для внесения изменений в план-график, однако в нарушение вышеуказанной нормы, заказчик внес изменения в план-график по иному основанию, а именно по причине изменения закупки;

4) в нарушение части 3 статьи 66 Закона о контрактной системе, заказчик не установил возможность предоставления участником в первой части заявки конкретных показателей эквивалентного товара, соответствующих значениям, установленным в техническом задании документации об электронном аукционе, и указание на иной товарный знак (при наличии).

В пункте 13 информационной карты документации об электронном аукционе установлено, что первая часть заявки должна содержать исключительно согласие участника электронного аукциона на поставку товара на условиях, предусмотренных документацией об электронном аукционе и не подлежащих изменению по результатам проведения электронного аукциона;

5) в нарушение части 1 статьи 31 и пункта 2 части 5 статьи 66 Закона о контрактной системе в документации не установлены положения о декларировании участником закупки о своем соответствии в отношении требований:

– об отсутствии у участника закупки – физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики и (или)

[51] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» // СПС «Консультант плюс».

преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации[52];

– участник закупки – юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[53];

6) в нарушение пункта 2 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе не установлена инструкция по заполнения первой части заявки, что не позволяет надлежащим образом заполнить заявку и может привести к необоснованному ограничению конкуренции.

7) в нарушение части 4 статьи 83.2 Закона о контрактной системе пунктом 25 информационной карты документации об электронном аукционе указаны неверные условия признания участника закупки уклонившимся, а именно в документации установлено, что победитель электронного аукциона признается уклонившимся от заключения контракта в случае, если направил протокол разногласий по проекту контракта по истечении тринадцати дней с даты размещения в единой информационной системе протокола подведения итогов электронного аукциона, в то время как частью 4 статьи 83.2 устанавливается право участника на направление протокола разногласий в течение пяти дней с даты размещения заказчиком в ЕИС проекта контракта;

8) в нарушение пункта 11 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе не установлены даты начала и окончания срока предоставления участникам аукциона разъяснений положений документации об электронном аукционе.

9) в техническом задании установлено, что к поставке необходимы по позиции 1 – зимние шины Nokian Hakkapelitta 9 Run Flat или эквивалент в количестве 4

[52] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ // СПС «Консультант плюс».
[53] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // СПС «Консультант плюс»

штук (далее – позиция 1 ТЗ) и по позиции 2 – зимние шины Bridgestone Blizzak Spike – 01 или эквивалент в количестве 4 штук (далее – позиция 2 ТЗ).

В нарушение статьи 33 Закона о контрактной системе в техническом задании установлены требования не соответствующие правилам описания объекта закупки, а именно:

– по позиции 1 технического задания установлено требование к зимней шине о наличии технологии Run Flat (запатентованная технология, ограничивающая количество участников);

– указаны показатели, требования, условные обозначения и терминология, касающиеся технических характеристик не соответствующие документам, применяемым в национальной системе стандартизации, и в документации об электронном аукционе не содержится обоснование их использования. Так, например, по позиции 1 технического задания установлены такие требования как «Якорная форма шипа и специальный слой, улучшающий работу шипа и обеспечивающий мягкий контакт с поверхностью дороги. Двухслойный протектор, с более жестким слоем внутри протектора. Усилители торможения в виде зубчатого рисунка в задней части шашек протектора. Диагональные трехмерные, самоблокирующиеся ламели» и т.д.

Следует отметить, что приведенные примеры в точности соответствуют описанию шины Nokian Hakkapelitta 9 Run Flat в рекламном буклете и содержат субъективные оценочные показатели, которые невозможно проверить при приемке, что может привести к недостижению цели осуществления закупки.

Кроме того, техническое задание содержит избыточные требования, такие как «на покрышке должна быть надпись – страна-изготовитель на английском языке Made in…. На шине должен быть зимний индикатор износа, цифры и специальный знак в виде снежинки. Для того чтобы автомобиль чувствовал себя комфортно на снегу, резина должна иметь специальные перекрестные канавки для сцепления, самоочищающиеся ламели и плечевые грунтозацепы, которые пригодятся при прохождении сильно заснеженных участков». Установление таких требова-

ний может привести к необоснованному ограничению конкуренции и как следствие к снижению (отсутствию) экономии бюджетных средств;

10) 7 сентября 2018 года аукционная комиссия подвела итоги аукциона со следующими результатами, представленными в таблице 2.3.

Таблица 2.3 – Результаты итогов аукциона

№ п/п	Наименование участника	Предложенная участником цена, руб	Решение комиссии о соответствии или несоответствии	Причина отклонения, указанная в протоколе
1	Общество с ограниченной ответственностью «ЛИТЕРАВТО»	92 247,00	Не соответствует	на основании п.1 ч.6 ст.69 Закона 44-ФЗ (не предоставлены документы в соответствии с п.5 ст.66 Закона 44 ФЗ (на соответствие единым требованиям, а также показатели товара не соответствуют техническому заданию))
2	Общество с ограниченной ответственностью «КОРПОРАЦИЯ МАСТЕР ШИН»	92 826,01	Соответствует	
3	Индивидуальный предприниматель Шерстнев Андрей Александрович	109 000,00	Не соответствует	на основании п.1 ч.6 ст.69 Закона 44-ФЗ (не предоставлены документы в соответствии с п.5 ст.66 Закона 44 ФЗ (решение об одобрении или совершении крупной сделки))
4	Общества с ограниченной ответственностью «УРАЛЬСКИЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ ЦЕНТР»	115219.65	Не соответствует	на основании п.1 ч.6 ст.69 Закона 44-ФЗ (не предоставлены документы в соответствии с п.5 ст.66 Закона 44 ФЗ (на соответствие единым требованиям))
5	Индивидуальный предприниматель Аулов Евгений Владиславович	115798.63	Не соответствует	на основании п.1 ч.6 ст.69 Закона 44-ФЗ (не предоставлены документы в соответствии с п.5 ст.66 Закона 44 ФЗ (решение об одобрении или совершении крупной сделки))

В связи с тем, что в открытой части ЕИС отсутствуют заявки участников закупки сделать достоверный вывод об их соответствии или несоответствии документации об электронном аукционе не представляется возможным, однако данные, указанные в протоколе подведения итогов, позволяют нам рассмотреть основания отклонения заявок на предмет соответствия действующему законодательству. ООО «ЛИТЕРАВТО» отклонено за непредставление документов на соответствие единым требования, а также за то, что показатели товара не соответствуют техническому заданию.

В отношении ООО «УРАЛЬСКИЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ ЦЕНТР» также причиной отклонения послужило непредставление документов на соответствие единым тре-

бования. Однако подтверждением соответствия единым требованиям в данном электронном аукционе является декларация, которая в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 66 Закона о контрактной системе предоставляется с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки, т.е. автоматически при подаче заявки.

Кроме того, оценка показателей товара на соответствие техническому заданию осуществлялась на этапе рассмотрения первых частей заявок, по итогам которых указанный участник был допущен.

ИП Шерстнев Андрей Александрович и ИП Аулов Евгений Владиславович были признаны несоответствующими за непредставление решения об одобрении или совершении крупной сделки.

В то же время, в отношении индивидуальных предпринимателей законодательством Российской Федерации не установлено требование о необходимости наличия решения об одобрении или совершении крупной сделки, следовательно отклонение ввиду непредставления такого решения не предусмотрено законом о Контрактной системе.

Таким образом, можно сделать вывод о неправомерных действиях членов аукционной комиссии при рассмотрении вторых частей заявок электронного аукциона, которые могут быть квалифицированы по части 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[54];

11) в пункте 4.3. муниципального контракта установлено, что в день получения товара Муниципальный заказчик обязан провести экспертизу и проверить по количеству, качеству (на наличие видимых недостатков (дефектов), наименованию (ассортименту) и подписать накладную на принятый Товар.

В реестре контрактов единой информационной системы отсутствует информация о проведении внутренней экспертизы заказчиком, однако размещено заключение о проведении внешней экспертизы ООО «Прайд» № 1235/2018 от 12.10.2018 в котором указано, что объектом экспертизы являются автомобильные

[54] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

шины по данному муниципальному контракту и что исследование начато 28.09.2018, выезд и осмотр объекта осуществлялся 01.10.2018, завершено исследование 12.10.2018 т.е. экспертиза проведена не в день получения товара.

Также в реестре контрактов размещен универсальный передаточный документ от 02.10.2018 № 8933/СП, в котором отсутствует информация о дате приемки, должности и лице, подписавшем указанный документ (фамилий и инициалов). Таким образом, нарушен порядок приемки товара, установленный в контракте, а также требования части 2 статьи 9 Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»[55] в части заполнения первичных учетных документов;

12) пунктом 1 части 9 статьи 94 Закона о контрактной системе и Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1093[56] установлена обязанность указывать в отчете заказчика информацию об исполнении контракта, в том числе о дате такого исполнения.

В соответствии с частью 1 статьи 94 Закона о контрактной системе исполнение контракта включает в себя комплекс мер, реализуемых после заключения контракта, в том числе приемку поставленного товара (выполнения работ, оказания услуг), проведение экспертизы, оплату поставленного товара (выполненных работ, оказанных услуг), а также взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении и (или) расторжении контракта.

В нарушение указанных норм и принципа прозрачности заказчик указал недостоверные сведения о дате исполнения контракта в отчете, размещаемо в ЕИС, а именно дата окончания исполнения контракта установлена 02.10.2018, тогда как оплата по данному контракту осуществлена лишь 17.10.2018. Данные действия заказчика содержат признаки административно правонарушения и могут быть квалифицированы по части 1.4 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[57].

---

[55] Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СПС «Консультант плюс»

[56] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» // СПС «Консультант плюс»

[57] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс»

2. Далее проведем анализ закупок на оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях (номера извещений 0169300049918000014, 0169300049918000015, 0169300049918000019, 0169300049918000020, 0169300049918000021).

В 2018 году заключено пять муниципальных контрактов на оказание услуг по распространению информации в печатных изданиях на общую сумму 455 800,00 руб. В плане закупок и плане-графике закупки размещены.

Контракты заключены с Автономной некоммерческой организацией «Редакция газеты «Звезда» по пункту 14 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе.

В ходе проверки выявлены следующие нарушения законодательства о контрактной системе:

1) в нарушение принципа прозрачности, статьи 18 Закона о контрактной системе, а также Постановления Правительства РФ от 05.06.2015 № 555[58] в плане закупок по данным контрактам не указана информация о наименовании нормативных правовых актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ и услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций, полномочий государственных органов;

2) в соответствии с пунктом 2 части 3 статьи 21 Закона о контрактной системе в план-график включается, в том числе, обоснование по каждой закупке в соответствии со статьей 18 Закона о контрактной системе.

Пунктом 1 части 3 статьи 18 установлено, что при формировании плана-графика подлежит обоснованию начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в порядке установленном в статьей 22 Закона о контрактной системе.

В нарушение указанных положений законодательства, в плане-графике по данным закупкам отсутствует обоснование цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

[58] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» // СПС «Консультант плюс»

3) в пункте 10 требований к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта российской федерации и муниципальных нужд утвержденных Постановлением Правительства РФ от 05.06.2015 № 554 установлен перечень оснований для внесения изменений в план-график, однако в нарушение вышеуказанной нормы, заказчик внес изменения в план-график по иному основанию, а именно по причине изменения закупки;

4) по указанным контрактам исполнитель обязуется оказывать информационные услуги на территории Агаповского муниципального района с периодичностью выхода не менее одного раза в неделю: освещение деятельности главы Агаповского муниципального района и администрации Агаповского муниципального района, публикация официальных документов, объявлений, извещений.

Согласно пункту 14 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки печатных изданий или электронных изданий (в том числе используемых в них программно-технических средств и средств защиты информации) определенных авторов у издателей таких изданий, в случае если указанным издателям принадлежат исключительные права или исключительные лицензии на использование таких изданий, а также оказание услуг по предоставлению доступа к таким электронным изданиям для обеспечения деятельности государственных и муниципальных образовательных учреждений, государственных и муниципальных библиотек, государственных научных организаций. Таким образом, в соответствии с пунктом 14 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе возможно заключить контракт только на закупку печатных изданий определенных авторов у издателей таких изданий, а не закупку услуг по распространению информации в печатных изданиях.

Такие действия должностного лица содержат признаки состава административного правонарушения и могут быть квалифицированы по части 1 статьи 7.29

Кодекса РФ об административных правонарушениях и влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 тыс. руб;

5) в соответствии с частью 2 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчик при осуществлении закупки предусмотренной пунктом 14 части 1 данной статьи обязан разместить извещение в ЕИС об осуществлении такой закупки не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта.

По договору № 51-юр от 09.01.2018 извещение об осуществлении данной закупки размещено в ЕИС лишь 31.01.2018, то есть после заключения контракта. Такое нарушение может быть квалифицировано по части 1.3 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятнадцати тысяч рублей. Кроме того, по указанному договору срок оказания услуг начинается не с момента заключения контракта (09.01.2018), а с 01.01.2018 года, то есть распространяет свое действие на более ранние отношения.

Вместе с тем, возможность заключения контракта позднее даты начала его фактического исполнения положениями Закона о контрактной системе не предусмотрена[59];

6) заказчиком размещена информация об исполнении договора № 51-юр в реестре контрактов с нарушением трехдневного срока, установленного частью 3 статьи 103 Закона о контрактной системе и постановления Правительства РФ от 28.11.2013 №1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну».

3. Далее проведем анализ закупки № 0169300049918000005 на Оказание услуг по предоставлению доступа к сети телематических услуг связи, к информационным системам информационно-телекоммуникационных сетей в том числе к сети Интернет по приему передаче телематических электронных сообщений.

[59] Письмо Минэкономразвития РФ от 29.07.2015 №Д28и-2195 «О возможности заключения контракта позднее даты начала его фактического исполнения» // СПС «Консультант плюс»

09 января 2018 заключен муниципальный контракт № 67-к с ПАО «Ростелеком» на сумму 114 000,00 руб. по пункту 1 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе. В плане закупок и плане-графике закупка размещена.

В ходе проверки выявлены следующие нарушения законодательства о контрактной системе:

1) пунктом 1 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе установлено, что закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в случае осуществления закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Услуги поименованные в муниципальном контракте не относятся к сферам деятельности субъектов естественных монополий определенным в статье 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»[60].

Таким образом, у заказчика отсутствовало право заключения данного муниципального контракта на основании пункта 1 части 1 стать 93 Закона о контрактной системе. Такие действия должностного лица содержат признаки нарушения законодательства о контрактной системе и могут быть квалифицированы по части 1 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.;

2) в соответствии с частью 1 статьи 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон установленных законом случаев. Однако пунктом 2.2.1 муниципального контракта установлено, что оператор (ПАО «Ростелеком») имеет право в одностороннем порядке путем направления абоненту (Администрация Агаповского муниципального района) письменного уведомления вносить изменения в подп. 8.1 п.8 настоящего контракта, в срок не

[60] Федеральный закон от 17.08.1995 №147-ФЗ «О естественных монополиях» // СПС «Консультант плюс»

превышающий 10 (десять) календарных дней с даты введения в действие соответствующих изменений;

3) частью 2 статьи 34 Закона о контрактной системе установлено, что при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта.

В нарушение указанных норм, в пункте 3.1 муниципального контракта установлено, что стоимость услуг определяется на момент их оказания действующими тарифами оператора. Тарифы на услуги утверждаются оператором самостоятельно, изменение тарифов производится оператором в соответствии с пунктом 1 статьи 28 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»[61]. Оплата услуг по настоящему контракту производится на основании показаний оборудования Оператора, используемого для учета объема Услуг и их стоимости;

4) в соответствии с частью 2 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчик при осуществлении закупки предусмотренной пунктом 1 части 1 данной статьи обязан разместить извещение в ЕИС об осуществлении такой закупки не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта.

По контракту № 67-к от 09.01.2018 извещение об осуществлении данной закупки размещено в ЕИС лишь 31.01.2018, то есть после заключения контракта.

Такое нарушение может быть квалифицировано по части 1.3 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятнадцати тысяч рублей.

Кроме того в нарушение закона о контрактной системе данный контракт распространяет свое действие на более ранний период, а именно с 01.01.2018;

5) в нарушение статьи 103 Закона о контрактной системе и Постановления Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084[62] заказчик разместил в единой информационной системе муниципальный контракт не в полном объеме и с нарушением

[61] Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СПС «Консультант плюс»
[62] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» //СПС «Консультант плюс»

трехдневного срока, установленного для размещения информации о контракте, а именно 16.02.2018 г., то есть на 35 дней позже установленного срока.

Действие заказчика содержит признаки административно правонарушения по части 1.3 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятнадцати тысяч рублей.

4. Далее проведем анализ закупок (№0169300028218000022, №0169300028218000023) на Оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей администрации Агаповского муниципального района на общую сумму 700 000,00 руб.

4.1 Оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей администрации Агаповского муниципального района (Шевроле, Киа, Лада)

Номер извещения в ЕИС 0169300028218000022

Начальная (максимальная) цена контракта – 350 000,00 руб.

Закупка внесена в план закупок и план-график закупок.

Документация об электронном аукционе утверждена Главой Агаповского муниципального района. Извещение о проведении электронного аукциона размещено в ЕИС 23.03.2018 года.

Дата окончания подачи заявок 02.04.2018.

Дата окончания рассмотрения 03.04.2018.

Дата проведения аукциона 06.04.2018.

Всего на аукцион подано три заявки участников, по итогам первых частей все допущены к участию в аукционе.

В аукционе участвовали все три участника, победителем по итогам рассмотрения вторых частей заявок признано ООО «СТО 777».

23 апреля 2018 г. заключен муниципальный контракт с ООО «СТО 777» по цене 350 000,00 руб.

4.2 Оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей администрации Агаповского муниципального района (BMW).

Номер извещения в ЕИС 0169300028218000023.

Начальная (максимальная) цена контракта – 350 000,00 руб.

Закупка внесена в план закупок и план-график закупок.

Документация об электронном аукционе утверждена Главой Агаповского муниципального района. Извещение о проведении электронного аукциона размещено в ЕИС 26.03.2018 года.

Дата окончания подачи заявок 03.04.2018.

Дата окончания рассмотрения 06.04.2018.

Дата проведения аукциона 09.04.2018.

Всего на аукцион подано две заявки участников, по итогам первых частей все допущены к участию в аукционе.

В аукционе участвовали оба участника, победителем по итогам рассмотрения вторых частей заявок признано ООО «СТО 777».

23 апреля 2018 г. заключен муниципальный контракт с ООО «СТО 777» по цене 350 000,00 руб.

В ходе проверки указанных закупок выявлены следующие нарушения законодательства о контрактной системе:

1) в нарушение принципа прозрачности, статьи 18 Закона о контрактной системе и Постановления Правительства РФ от 05.06.2015 №555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» в позиции плана закупок не указана информация о нормативных правовых актов, устанавливающих требования к отдельным видам товаров, работ и услуг и (или) к определению нормативных затрат на обеспечение функций, полномочий государственных органов;

2) в соответствии с частью 14 статьи 21 Закона о контрактной системе внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки может осуществляться не позднее чем за десять дней до дня размещения в единой информационной сис-

теме извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика.

Изменения в план-график по данным закупкам:

а) идентификационный код закупки 183742500298474550100100120114520244;

б) идентификационный код закупки 183742500298474550100100120124520244

внесены 23.03.2018.

В нарушение указанной нормы и принципа прозрачности, извещения по данным закупках размещены в ЕИС 23.03.2018 и 26.03.2018, то есть ранее, чем через десять дней с даты внесения соответствующих изменений в план-график.

В нарушение пункта 2 части 1 статьи 21 и пункта 1 части 3 статьи 18 Закона о контрактной системе, а также Постановления Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 в плане графике по данным закупкам отсутствует обоснование начальной максимальной цены контракта;

3) в плане-графике по позиции ИКЗ 183742500298474550100100120114520244 установлен планируемый срок начала осуществления закупки – февраль 2018. В нарушение части 11 статьи 21 Закона о контрактной системе извещение о данной закупке размещено не в соответствии с информацией, включенной в план-график, а именно в марте 2018 года;

4) согласно пункта 2 статьи 42 Закона № 44-ФЗ в случае, если при заключении контракта объем подлежащих выполнению работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования невозможно определить, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке заказчик указывает цену запасных частей или каждой запасной части к технике, оборудованию, цену единицы работы или услуги.

При этом в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке должно быть указано, что оплата выполнения работы или оказания услуги осуществляется по цене единицы работы или услуги исходя из объема фактически выполненной работы или оказанной услуги, по цене каждой запасной части к технике, оборудованию исходя из количества запасных частей, поставки которых будут

осуществлены в ходе исполнения контракта, но в размере, не превышающем начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке.

Таким образом, в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке указывается цена запасных частей или цена каждой запасной части к технике, оборудованию, а также исчерпывающий перечень таких запасных частей.

В нарушение указанных норм Закона о контрактной системе в извещениях и документациях о закупках отсутствует необходимый перечень запасных частей и их цена;

5) в нарушение части 6 статьи 66 Закона о контрактной системе пунктом 13 информационных карт документаций об электронных аукционах установлено требование о предоставлении участником закупки документов, подтверждающих правомочность участника закупки заключать контракт, в том числе:

– документ, подтверждающий государственную регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя согласно законодательству соответствующего государства (для иностранных государств) или законодательству РФ (свидетельство о гос. регистрации);

– копии учредительных документов участника закупки (для юридических лиц);

– копия документа, удостоверяющего личность (для физических лиц);

6) в нарушение части 1 статьи 31 и пункта 2 части 5 статьи 66 Закона о контрактной системе в документациях не установлены положения о декларировании участником закупки о своем соответствии в отношении требований:

– об отсутствии у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291.1 Уголовного кодекса Российской Федерации;

– участник закупки – юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

7) в соответствии с частью 3 статьи 33 Закона о контрактной системе не допускается включение в документацию о закупке требования к наличию у участника производственных мощностей, технологического оборудования для оказания услуги, являющихся предметом контракта.

Однако, в нарушение указанной нормы, а также принципа обеспечения конкуренции заказчиком установлено требование в техническом задании о наличии не менее 5 (пяти) рабочих постов в сервисном центре исполнителя и складского запаса запчастей для автомобилей администрации Агаповского муниципального района;

8) техническое задание не соответствует правилам описания объекта закупки, установленным статьей 33 Закона о контрактной системе, а именно:

– в техническом задании указано, что оказание услуг должно производиться по технологии завода-изготовителя, квалифицированным персоналом, прошедшим обучение и с использованием оригинальных запасных частей, смазочных и других эксплуатационных и расходных материалов, тогда как пунктом 1 части 1 статьи 33 установлен запрет на включение требований или указаний в отношении товарных знаков. Также в техническом задании не установлены показатели, характеризующие квалификацию персонала, что может привести различному пониманию данного требования;

– в техническом задании установлено требование о том, что ремонтные работы должны быть выполнены с высоким качеством, однако такая формулировка имеет субъективный оценочный характер, может по разному истолковываться и привести к недостижению целей закупки;

– в техническом задании установлено, что используемые запасные части и расходные материалы должны иметь сертификаты качества и соответствовать ГОСТам, ТУ, действующим в РФ, однако не представляется возможным установить, каким ГОСТу и ТУ должен соответствовать товар, поскольку не указаны конкретные нормативные документы, регламентирующие требования, что не обеспечивает объективного характера описания объекта закупки в нарушение пункта 1, 2 части 1 статьи 33, пункта 1 части 1 статьи 64 Закона о контрактной системе и может привести к ненадлежащему исполнению контракта;

9) в нарушение пункта 2 статьи 42 и части 2 статьи 70 Закона о контрактной системе в муниципальные контракты не включена цена нормо-часа, предложенная участником в ходе проведения аукциона и указанная в протоколах подведения итогов;

11) информация об исполнении по данным закупкам в реестре контрактов, размещена с нарушением трехдневного срока, установленного статьей 103 Закона о контрактной системе, так например, Акт № 30 от 27.04.2018 года на сумму 33 604,10 руб. размещен в ЕИС лишь 29.06.2018 года.

В рамках мероприятия по аудиту в сфере закупок осуществлена оценка законности осуществления девяти закупок на общую сумму 1 385 678,64 руб.

По итогам указанного анализа выявлено 61 нарушение законодательства о контрактной системе, в том числе 23 нарушения при планировании рассматриваемых закупок (8 при формировании плана закупок и 15 при формировании плана-графика), 6 нарушений выбора способа определения поставщика (подрядчика исполнителя), 4 нарушения установлены в извещениях, 14 в документациях о закупках, 5 нарушений при формировании реестра контрактов и отчета об их исполнении, а также выявлено 4 неправомерных отклонения заявок участников аукционной комиссией.

3 НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ И АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК

3.1 Оценка результатов аудита в сфере закупок, проведенного контрольно-счетными органами Уральского федерального округа

Документация, составляемая в ходе аудита в сфере закупок, не подлежит размещению открытом доступе, однако в соответствии с частью 4 ст. 98 Федерального закона №44-ФЗ в ЕИС публикуется обобщенная информация о проведении аудита закупок, что позволяет проанализировать обобщенные результаты такого аудита, проведенного в 2017 году контрольно-счетными органами субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ:

1) Контрольно-счетная палата Челябинской области[63];

2) Счетная палата Свердловской области[64];

3) Счетная палата Тюменской области[65];

4) Контрольно-счетная палата Курганской области[66];

5) Счетная палата Ямало-Ненецкого автономного округа[67];

6) Счетная палата Ханты-Мансийского автономного округа – Югры[68].

Следует отметить, что проанализировать информацию о результатах деятельности Счетной палаты ЯНАО и Счетной палаты ХМАО по аудиту в сфере закупок, не представляется возможным, в связи с тем, что указанные контрольно-счетные органы не исполнили обязанность, установленную частью 4 статьи 98 Закона о контрактной системе, по размещению информации в ЕИС. Информация о результатах аудита в сфере закупок за 2017 год представлена в таблице 3.1.

---

[63] Закон Челябинской области от 25.08.2011 № 160-ЗО «О Контрольно-счетной палате Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

[64] Закон Свердловской области от 12.07.2011 № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // СПС «Консультант плюс».

[65] Закон Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // СПС «Консультант плюс».

[66] Закон Курганской области от 05.07.2011 № 43 «О Контрольно-счетной палате Курганской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Курганской области» // СПС «Консультант плюс».

[67] Закон ЯНАО от 21.12.2015 № 138-ЗАО «О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС «Консультант плюс».

[68] Закон ХМАО - Югры от 27.05.2011 № 51-оз «О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // СПС «Консультант плюс».

Таблица 3.1 – Информация о результатах аудита закупок, проведенного контрольно-счетными органами УрФО

№ п/п	Результаты аудита в сфере закупок	КСП Челябинской области		СП Свердловской области		СП Тюменской области		КСП Курганской область	
		Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.
Общая характеристика мероприятий									
1	Общее количество мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок	34	-	17	-	8	-	7	-
2	Общее количество объектов, в которых проводился аудит в сфере закупок, в том числе:	58	-	94	-	10	-	11	-
2.1	Региональных заказчиков	Информация отсутствует	-	37	-	8	-	6	-
2.2	Муниципальных заказчиков	Информация отсутствует	-	57	-	2	-	5	-
3	Общее количество и сумма контрактов на закупку, проверенных в рамках аудита	2706	3 419 920,80	496	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует	119	225 900,00
Выявленные нарушения									
4	Общее количество нарушений законодательства о контрактной системе, выявленных при аудите в сфере закупок по результатам проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Кол-во, сумма	1023	571 907,90	59	32511,00	165	14907,00	62	25600,00
	В том числе в части проверки:								
4.1	Организации закупок (контрактные службы, комиссии, специализированные организации, централизованные закупки, совместные конкурсы и аукционы, утвержденные требования к отдельным видами товаров, работ, услуг, общественное обсуждение крупных закупок), кол-во	28	-	Не выявлено	-	Информация отсутствует	-	1	-

Продолжение таблицы 3.1

№ п/п	Результаты аудита в сфере закупок	КСП Челябинской области		СП Свердловской области		СП Тюменской области		КСП Курганской область	
		Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.
4.2	Планирования закупок (план закупок, план-график закупок, обоснование закупки т начальных максимальных цен) кол-во, сумма	106	38 831,70	Не выявлено	Не выявлено	Информация отсутствует	Информация отсутствует	7	2000,00
4.3	Документации (извещения) о закупках (требования к участникам, требования к объекту закупки, признаки ограничения доступа к информации, содержание извещения и документации о закупке, размер авансирования, обязательные условия в проекте контракта, порядок оценки заявок и установленные критерии, преимущества отдельным участникам закупок), кол-во	305	-	1	-	11	-	Не выявлено	-
4.4	Заключенных контрактов (соответствие контракта документации и предложению участника, сроки заключения контрактов, обеспечение исполнения контракта) кол-во	63	-	1	-	11	-	6	-
4.5	Процедур закупок (обеспечение заявок, антидемпинговые меры, обоснованность допуска (отказа в допуске) участников закупки, применение порядка оценки заявок, протоколы) кол-во	2	-	Не выявлено	-	Информация отсутствует	-	2	-
4.6	Исполнения контракта (законность внесения изменений, порядок расторжения, экспертиза результатов, отчет о результатах, своевременность действий, соответствие результатов установленным требованиям, целевой характер использования результатов) кол-во, сумма	301	375 123,70	40	32096,00	91	Информация отсутствует	40	18700,00
4.7	Применения обеспечительных мер и мер ответственности по контракту, кол-во, сумма	56	11 715,60	8	Не выявлено	Информация отсутствует	Информация отсутствует	4	1700,00

Окончание таблицы 3.1

№ п/п	Результаты аудита в сфере закупок	КСП Челябинской области		СП Свердловской области		СП Тюменской области		КСП Курганской область	
		Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.	Кол-во	Сумма, тыс. руб.
4.8	Закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя (обоснование и законность выбора способа осуществления закупки, расчет и обоснование цены контракта) кол-во, сумма	81	146 236,90	6	Не выявлено	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Не выявлено	Не выявлено
4.9	Иных нарушений, связанных с проведением закупок, кол-во, сумма	81	Не выявлено	3	415,00	Информация отсутствует	Информация отсутствует	2	Не выявлено
5	Общее количество и сумма закупок, в которых при аудите в сфере закупок выявлены нарушения законодательства о контрактной системе	219	1 566 637,00	46	Информация отсутствует	Информация отсутствует	Информация отсутствует	31	176 600,00
Представления и обращения									
6	Общее количество представлений (предписаний), направленных по результатам контрольных мероприятий по итогам аудита в сфере закупок	25	-	13	-	10	-	5	-
7	Общее количество обращений, направленных в правоохранительные органы по результатам мероприятий по итогам аудита в сфере закупок	0	-	6	-	0	-	5	-
8	Общее количество обращений, направленных в Контрольный орган в сфере закупок по результатам мероприятий по итогам аудита в сфере закупок, кол-во	Информация отсутствует	-	4	-	2	-	Информация отсутствует	-

Контрольно-счетными органами субъектов РФ, входящими в УрФО (далее – КСО УрФО) в 2017 году было проведено 66 мероприятий, в рамках которых проверена закупочная деятельность 173 объектов аудита.

Так, наибольшее количество мероприятий по аудиту в сфере закупок проведено КСП Челябинской области, а именно 34, что составляет 51,5 % от общего количества мероприятий, проведенных КСО УрФО, наименьший показатель по данному критерию у КСП Курганской области, которая в 2017 году провела лишь семь мероприятий, то есть 10,6% от общего количества мероприятий в разрезе КСО УрФО.

Вместе с тем, наибольший показатель по количеству проверенных объектов аудита в 2017 году у СП Свердловской области – 94, что составляет 54,3% из них 37 являются региональным заказчиками и 57 заказчиками муниципального уровня, наименьшее количество объектов аудита проверила СП Тюменской области – 10 (5,8 % от общего количества) из них 8 заказчиков субъекта РФ и 2 муниципальных заказчика.

Общее количество контрактов, проверенных КСО УрФО в 2017 году составляет 3321 на общую сумму 3645,8 млн. руб. при этом 2706 контрактов на сумму 3 419,9 млн. руб. проверила КСП Челябинской области, 496 контрактов – СП Свердловской области (информация о сумме контрактов отсутствует), проверку 119 контрактов осуществила КСП Курганской области с общей ценой контрактов 225,9 млн. руб., при этом, данному критерию оценке не подлежала СП Тюменской области ввиду отсутствия такой информации в открытом доступе.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий КСО УрФО выявлено 1309 нарушений законодательства о контрактной системе на общую сумму 644,9 млн. руб.

Распределение по количеству и сумме выявленных нарушений в разрезе анализируемых контрольно-счетных органов представлено на рисунке 3.1.

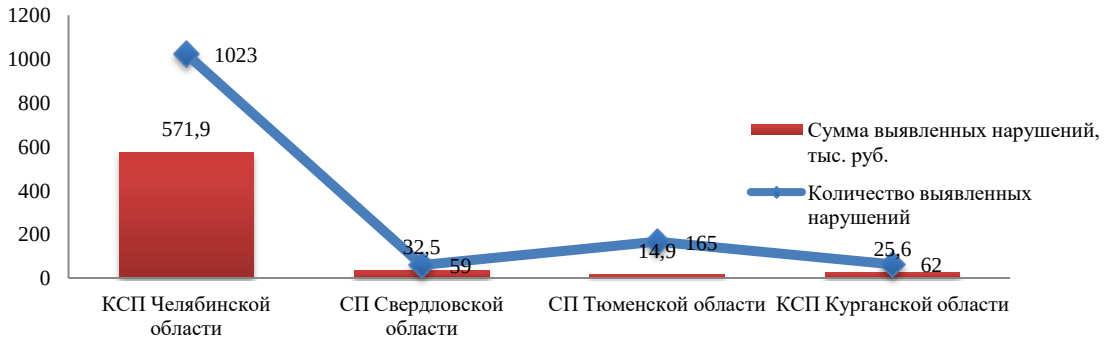

Рисунок 3.1 – Распределение КСО УрФО по количеству и сумме выявленных нарушений в 2017 году

Лидером в 2017 году, как по количеству выявленных нарушений (78,15% от общего количества выявленных нарушений КСО УрФО), так и по сумме таких нарушений (88,7 % от общей суммы выявленных нарушений КСО УрФО), является КСП Челябинской области, при этом аутсайдером по количеству выявленных нарушений является СП Свердловской области – 4,51%, занимающая, при этом, второе место по сумме выявленных нарушений – 5,04%, в то же время меньше всех выявила нарушений по сумме СП Тюменской области – 2,31 %, оказавшаяся на втором месте по количеству выявленных нарушений – 12,61 %. КСП Курганской области оказалась на третьем месте как по количеству (4,73 %), так и по сумме выявленных нарушений (3,97%) среди КСО УрФО.

В связи с тем, что не все контрольно-счетные органы УрФО предоставили информацию о количестве выявленных нарушений по этапам осуществления закупок, а также, учитывая, что наиболее значительную часть нарушений в результате проведения аудита в сфере закупок выявила Контрольно-счетная палата Челябинской области, считаем целесообразным проанализировать распределение нарушений по этапам закупок, выявленных исключительно КСП Челябинской области.

Распределение количества нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленных КСП Челябинской области, по этапам осуществления закупок представлено на рисунке 3.2.

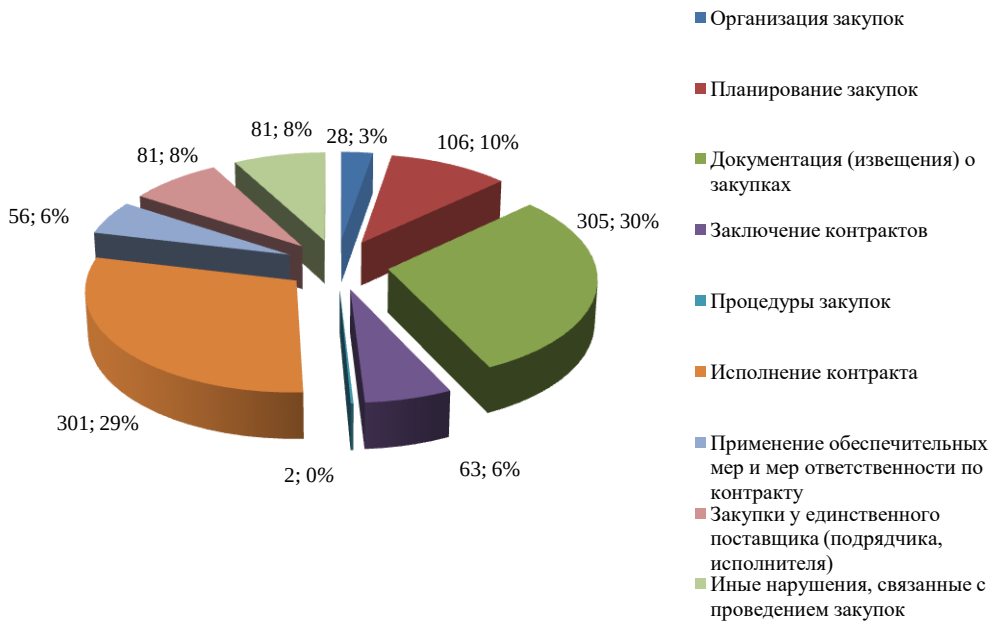

Рисунок 3.2 – Количество нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленных КСП Челябинской области в 2017 году по видам

Таким образом, заказчики Челябинской области, по данным Контрольно-счетной палаты больше всего нарушают при формировании извещения и документации о закупках (30% от общего количества нарушений), при планировании (29%) и при исполнении контракта (10%).

Распределение нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, выявленных КСП Челябинской области по сумме в разрезе этапов осуществления закупок представлено на рисунке 3.3.

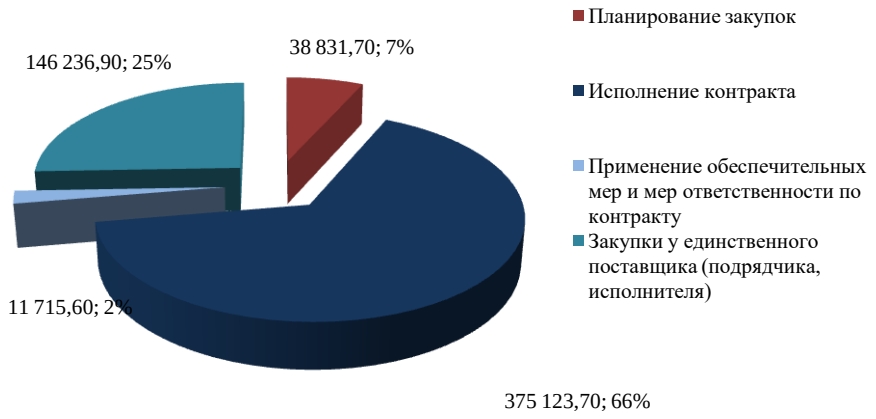

Рисунок 3.3 – Суммы нарушений в сфере закупок, выявленных КСП Челябинской области в 2017 году (тыс. руб., %)

Из представленной диаграммы следует, что в Челябинской области в 2017 году наибольшую часть нарушений, имеющих финансовую составляющую, объекты аудита совершили на этапе исполнения контракта (66% от общей суммы нарушений), затем значительно меньший, но тоже весомый объем нарушений выявлен при осуществлении закупки у единственного источника (25%), 7% от нарушений совершены при планировании закупок и лишь 2% связаны с применением обеспечительных мер и мер ответственности по контракту.

К наиболее типичным нарушениям законодательства в сфере закупок, выявленным КСП Челябинской области в 2017 году, можно отнести следующие:

1) при организации закупок:

– отсутствие у работников контрактной службы, необходимого для выполнения функций и полномочий, образования;

– несоответствие состава комиссии требованиям статьи 39 Закона о контрактной системе, в частности отсутствие в составе комиссии лиц, преимущественно прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки;

2) при планировании и обосновании закупок:

– нарушение сроков утверждения плана закупок и плана-графика (утверждение происходило ранее утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений);

– несоблюдение порядка ведения и внесения изменений в план-график закупок, в частности:

а) внесение изменений в план-график по отдельным объектам закупки позднее чем за 10 дней до дня размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки или заключения контракта с единственным поставщиком;

б) отсутствие в плане-графике осуществляемых заказчиком закупок;

– отсутствие в форме обоснования закупок, при формировании и утверждении планов закупок, наименования мероприятий документа стратегического планирования, наименования функции, полномочия органа;

– отсутствие в форме обоснования закупок, при формировании и утверждении планов-графиков, расчета начальной (максимальной) цены контракта в порядке, установленном статьей 22 Закона о контрактной системе;

– отсутствие документов, подтверждающих обоснование начальной (максимальной) цены контракта на момент включения позиции в план-график;

3) при формировании документации (извещения) о закупках:

– отсутствие в проекте контракта, в установленных Законом о контрактной системе случаях, следующих условий:

а) об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

б) указание, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

в) о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки;

– нарушение требования о закупках среди субъектов малого бизнеса;

– отсутствие закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

– недостижение минимального объема осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций (15% совокупного годового объема закупок);

4) при заключении и исполнении контракта:

– незаконное заключение дополнительных соглашений к контрактам, в т.ч.:

а) изменение существенных условий при исполнении контракта, не предусмотренных Законом о контрактной системе (объект закупки, срок поставки това-

ра (выполнения работ, оказание услуг), срок и порядок приемки товаров (работ, услуг), срок и порядок оплаты);

б) изменение объема закупки в случае, если данное право не было предусмотрено документацией о закупке (конкурс, аукцион) и контрактом, контрактом у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя);

в) изменение объема закупки в случае, если данное право было предусмотрено документацией о закупке (конкурс, аукцион) и контрактом, контрактом у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) свыше 10 %;

– несвоевременность действий заказчика по реализации условий контракта, включая нарушение сроков расчетов по контракту;

– несоответствие поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) контрактным обязательствам поставщика (подрядчика, исполнителя), а также целям осуществления закупок;

– непроведение или формальное проведение экспертизы, в нарушение требований статьи 94 Закона о контрактной системе, результатов, предусмотренных контрактом;

– отсутствие должного контроля заказчика за надлежащим исполнением предусмотренных контрактом обязательств, в результате чего, выявление случаев оплаты фактически невыполненных объемов работ и (или) завышенной стоимости работ и материальных ресурсов, а также замены материалов;

– неприменение мер ответственности по контракту (договору), в том числе отсутствие взыскания неустойки (пени, штрафы) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя);

– нарушение сроков, установленных частью 3 статьи 103 Закона о контрактной системе, размещения сведений в реестре контрактов в единой информационной системе в сфере закупок.

Подводя итог анализа результатов аудита в сфере закупок контрольно-счетными органами субъектов РФ, входящих в Уральский федеральный округ, следует отметить что, несмотря на введение норм об аудите закупок в Российское

законодательство в 2014 году, в 2017 году еще не сложилась в полной мере практика его проведения в Уральском федеральном округе. Отсюда следует существенная разрозненность в количестве, суммах и видах выявленных нарушений.

Между тем, справедливым будет отметить, что Контрольно-счетная палата Челябинской области в 2017 году, по сравнению с рассматриваемыми контрольно-счетными органами УрФО, значительно профессиональнее подошла к реализации полномочий по осуществлению аудита в сфере закупок, что отразилось на результатах его проведения.

3.2 Рекомендации по усовершенствованию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг

Из анализа выявленных нарушений заказчиками Челябинской области следует, что наибольшее затруднение при осуществлении закупок вызывает применение положений законодательства о контрактной системе при планировании, формировании и размещении извещения (документации) о закупке, а также на этапе исполнения контракта.

Учитывая, что аудит в сфере закупок не ограничивается исключительно выявлением нарушений и недостатков в деятельности заказчиков, а включает в себя установление причин и подготовку предложений, в том числе направленных на совершенствование контрактной системы, в рамках данного исследования попытаемся разобраться какими системными проблемами может быть вызвана сложность осуществления закупок на вышеназванных этапах, а также предложить возможные решения.

1. Планирование закупок.

Одной из главных задач плана закупок и плана-графика является информирование потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) о планируемых закупках, чтобы они имели возможность прогнозирования объемов производства товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Из-за большого количества изменений, вносимых в указанные документы заказчиками, участники не могут ориентироваться на них и должным образом подготовиться к значимой закупке.

По данным доклада Министерства Финансов Российской Федерации о статистических показателях осуществления закупок по итогам 2017 года, в течение 2017 года в ЕИС размещено 201158 планов-графиков, а среднее число версий в плане-графике составило 13,04[69].

Данную проблему также подтверждают результаты оценки закупочной деятельности Администрации Агаповского муниципального района, где количество версий в плане закупок составило 47 и аналогичное количество изменений содержит план-график, что свидетельствует о низком качестве планирования.

Следует отметить, что такой объем изменений вносится не только из-за неумения планировать, но и по причине пробелов действующего законодательства.

Так, в части 12 статьи 21 Закона о контрактной системе установлено, что не допускается размещение в единой информационной системе извещений об осуществлении закупки, если такие извещения содержат информацию, не соответствующую информации, указанной в планах-графиках.

Извещение о закупке должно содержать информацию о начальной (максимальной) цене контракта. НМЦК обосновывается при формировании плана-графика, в порядке, установленном статьей 22 Федерального закона 44-ФЗ.

При этом, вызывает вопрос актуальность НМЦК на момент размещения извещения, которая обосновывается в декабре текущего года на этапе формирования плана-графика по закупке, планируемой только в сентябре следующего года.

Методическими рекомендациями по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта установлено, что целесообразно приводить цены прошлых периодов (более шести месяцев от периода определения

[69] Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – IV кварталов 2017 г. [Электронный ресурс] URL // https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring_IV_kv_2.pdf

НМЦК) к текущему уровню цен[70]. В условиях волатильности курса рубля, корректировку НМЦК приходится производить гораздо раньше, чем через шесть месяцев с даты ее обоснования. Таким образом, сформировать план-график на финансовый год, без внесения в него изменений невозможно.

В то же время, по мнению ряда специалистов, в том числе О.Н. Толстобокова, формирование плана-графика на первый квартал или первое полугодие является неправомерным[71].

Такое противоречие существенно повышает нагрузку заказчика, органов по контролю и аудиту, а также не позволяет выполнить главную задачу плана-графика – заранее проинформировать участников рынка о предстоящей закупке.

Также, следует отметить, что план закупок и план-график содержат как дублирующую информацию (идентификационный код закупки, наименование объекта закупки, обоснование закупки), так и дополняющую информацию (способ осуществления закупки, сведения о начальной (максимальной) цене контракта, информацию об общественном обсуждении, о банковском сопровождении).

Включение дублирующей и избыточной информации в указанные документы приводит к повышению нагрузки на заказчиков, увеличению вероятности подготовки некачественных документов, а также, из-за сложности восприятия, делает данные документы не информативными для потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Кроме того, некоторые параметры закупки обосновываются формально, например способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), дополнительные требования к участнику. В частности в плане-графике Администрации Агаповского муниципального района содержится одна и та же формулировка обоснования выбора конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) – «проведение конкурентной процедуры предоставит возмож-

[70] Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС «Консультант плюс»

[71] Толстобоков О.Н. Нетипичные нарушения в планировании, за которые вас точно оштрафуют /О.Н. Толстобоков // Госзакупки.ру – 2018. – № 4.– с. 22-31

ность получения экономии за счет повышения конкуренции поставщиков (подрядчиков, исполнителей) данного вида услуг».

Полагаем, что обосновывать информацию, которая и так предопределена положениями законодательства о контрактной системе, нецелесообразно. Кроме того, формальное обоснование приводит к снижению доверия к документам планирования со стороны участников закупок.

Решением вышеуказанных проблем, на наш взгляд, может стать упрощение системы планирования закупок.

В частности, объединение плана закупок и плана-графика в один документ с поэтапным заполнением информации о каждой закупке в единой информационной системе путем расширения и уточнения информации по мере приближения срока размещения извещения о закупке.

Также, считаем возможным смягчение требований к расчету и обоснованию НМЦК на этапе формирования планового документа и исключение требования точного соответствия начальной цены контракта в извещении начальной цене, указанной в плановом документе. Считаем необходимым предусмотреть возможность расхождения в плановом документе и извещении об осуществлении закупки в пределах 10 процентов.

Кроме того, видим необходимым исключение неинформативных полей, которые заполняются формально, таких как обоснование способа осуществления закупки, дополнительных требований к участнику.

2. Формирование и размещение извещения (документации) о закупке.

На данном этапе осуществления закупочной деятельности существуют как преднамеренные нарушения со стороны заказчика, в частности «заточка» под конкретный товар или под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя), так и непреднамеренные, как правило, обусловленные сложностью составления документации и недостаточностью профессионализма должностных лиц.

«Заточка» в профессиональном сообществе, как правило, понимается как инструмент выбора конкретного товара или поставщика[72].

К механизмам заточки относится установление трудновыполнимых условий контрактов, требований, указывающих на конкретный товар, а также установление избыточных требований к заявкам участников, которые должны указывать характеристики технологических процессов изготовления товаров, результатов испытаний, химического состава товаров. Указанные требования создают серьезные барьеры для участия в закупке, а также влекут отклонение участников по формальным признакам.

Нарушения, обусловленные сложностью правоприменения, хоть и не имеют под собой умысла, однако, как и умышленные правонарушения влекут негативные последствия. Помимо ограничения конкуренции, неумышленные нарушения при формировании документации о закупке могут повлечь за собой недостижение целей закупок, неэффективное расходование бюджетных средств.

Также, неумышленные нарушения законодательства о контрактной системе при формировании извещения (документации) о закупке могут носить формальный (технический) характер. Такими нарушениями могут быть, например несоответствие информации, указанной в извещении сведениям, содержащимся в документации о закупке. Следует отметить, что документация о закупке полностью дублирует информацию, содержащуюся в извещении. При этом, практика привлечения к административной ответственности за выявленные нарушения формального характера снижает желание работников связывать свою профессиональную жизнь со сферой госзаказа и как следствие осложняют подбор профессиональных кадров в контрактную службу.

Возможным урегулированием проблем, возникающих на этапе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), может стать объединение документации и извещения о закупке, внедрение стандартизированных положений извещений и

[72] Байрашев В.Р. Ловушки и заточки в техническом задании как инструмент управляемых торгов / В.Р. Байрашев // Аукционный вестник – 2017. – № 355. – С. 1.

автоматизация их заполнения через функционал ЕИС, а также упрощение процедуры участия в закупках.

При объединении документации и извещения считаем необходимым формировать только извещение о закупке через функционал единой информационной системы.

Стандартизация положений извещения, по нашему мнению, может заключаться в двух аспектах:

– в установлении единого содержания общих положений, касающихся всех закупок вне зависимости от объекта закупки, в частности, информации, которая и так исходит из законодательства о контрактной системе (информация о сроке заключения контракта, единые требования к участникам закупок, информация о датах начала и окончания предоставления разъяснений положений документации и т.д.) и автоматизации заполнения этой информации в интерфейсе единой информационной системы;

– в установлении единого содержания определенных положений извещения в зависимости от объекта закупки (информация о применении к определенным видам товаров, работ, услуг национального режима, информация о применении требований к участникам о наличии лицензии при осуществлении закупок определенных видов товаров, работ, услуг и т.д.).

Для действенного применения стандартизированного подхода в данном аспекте, считаем необходимым значительно расширить количество позиций каталога товаров, работ, услуг и увязать к этим позициям информацию, требуемую в соответствии с законодательством о контрактной системе, которая также будет формироваться автоматизированным способом в интерфейсе единой информационной системы[73]. В отношении тех товаров (работ, услуг), которые невозможно вне-

[73] Под каталогом товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд понимается систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 и включающий в себя информацию в соответствии с Правилами его формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок, Постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 № 145.

сти в каталог, считаем допустимым предусмотреть стандартные положения извещения в привязке к ОКПД 2 с возможностью их неиспользования или использования иных стандартных положений в зависимости от конкретных требований, установленных в описании объекта закупки.

Упрощение процедуры видится в переходе на простую форму акцептования участником оферты заказчика, то есть подаче исключительно согласия на исполнение, размещенных в ЕИС, условий контракта без указания каких-либо характеристик предлагаемого товара.

Реализация данных предложений, на наш взгляд, поможет минимизировать злоупотребления как при формировании документации о закупке, так при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в целом, а также значительно сократит количество неумышленных формальных нарушений.

3. Исполнение контракта.

Одним из наиболее непрозрачных этапов осуществления закупки на сегодняшний день является процесс исполнения контракта, что зачастую приводит к злоупотреблениям, как со стороны заказчика, так и со стороны контрагента. К тому же процедура исполнения контракта в настоящее время недостаточно урегулирована, так, частью 7 статьи 94 Закона о контрактной системе установлено, что порядок и сроки приемки должны быть определены в контракте, данная норма исключает применение заказчиками единых подходов в приемке товаров (работ, услуг). Частично в настоящее время проблема исполнения контракта решается путем внедрения типовых контрактов (типовых условий контрактов), регламентирующих порядок взаимодействия заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) в том числе при приемке товара (работы, услуги).

Однако, на сегодняшний день, единая информационная система содержит в себе лишь 15 типовых контрактов, что является недостаточным для того, чтобы решить данную проблему. Кроме того, отсутствие информации в ЕИС о процессе исполнения контракта не дает возможности проверить органам аудита или контроля в сфере закупок законность действий должностных лиц заказчика удаленно.

Для устранения данных недостатков, видится введение единой регламентации действий сторон при приемки товаров (работ, услуг), внедрение положений законодательства о контрактной системе, обязывающих осуществлять взаимодействие между заказчиком и поставщиком по вопросам исполнения контракт исключительно через функционал единой информационной системы, а также считаем необходимым рассмотреть возможность введения обязанности использования видеофиксации исполнения контракта по значимым строительным объектам.

Полагаем, что комплексное внедрение всех вышеуказанных предложений значительно упростит взаимодействие между заказчиком и поставщиком, снизит формальные неумышленные нарушения, минимизирует возможности для злоупотребления недобросовестных должностных лиц, а также увеличит возможности аудита и контроля в сфере закупок, что в совокупности приведет к повышению эффективности контрактной системы и росту доверия граждан.

3.3 Проблемы, связанные с осуществлением полномочий по аудиту в сфере закупок и возможные пути их решения

В процессе данного исследования были выявлены разные проблемы, связанные с осуществлением полномочий по проведению аудита в сфере закупок. Представим их ниже.

1. Сложность правоприменения.

За прошедшие пять лет с момента официального опубликования Закона о контрактной системе в него внесено 57 изменений и принято более 100 подзаконных актов Правительства РФ, регулирующих отношения связанные с осуществлением закупок товаров (работ, услуг).

Такое количество изменений и подзаконных актов осложняет правоприменение не только при осуществлении закупок, но и при проведении аудита, особенно когда предметом становятся закупки, осуществляемые в разные отрезки времени в течение длительного периода, например в рамках реализации государственной программы. В данном случае, при проведении аудита необходимо оценивать за-

конность осуществления закупок нормам законодательства о контрактной системе, действовавшим на момент их проведения.

Решение данной проблемы видится в установлении порядка вступления в силу изменений в Закон о контрактной системе и подзаконных актов, регулирующих отношения в сфере закупок. Такой порядок должен предусматривать введение в действие изменений и подзаконных актов, принимаемых в течение текущего года, с 1 января следующего. Реализация указанного предложения, на наш взгляд, упростит работу заказчиков, поставщиков, а также органов по аудиту и контролю в сфере закупок.

2. Сложность привлечения должностных лиц заказчика к административной ответственности по результатам аудита в сфере закупок.

Такая проблема возникает из-за отсутствия полномочий у контрольно-счетных органов по привлечению к административной ответственности за несоблюдение требований законодательства о контрактной системе, в том числе за нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, за неправомерное осуществление закупки у единственного поставщика, за нарушение законодательства при планировании закупок и т.д.

Следует отметить, что в документах контрольно-счетных органов или соглашениях с органами по контролю в сфере закупок, может предусматриваться необходимость направления информации о нарушениях законодательства о контрактной системе, выявленных в ходе проведения аудита в сфере закупок в органы, обладающие полномочиями по контролю в сфере закупок для принятия соответствующих мер, в том числе по возбуждению дел об административном правонарушении.

В частности, подпунктом 1 пункта 6.9 стандарта внешнего государственного финансового контроля №110 Контрольно-счетной палаты Челябинской области предусмотрено, что при выявлении фактов нарушения законодательства о контрактной системе, содержащих признаки административного правонарушения, информация о таких нарушениях в течение трех рабочих дней передается в Глав-

ное контрольное управление Челябинской области для проведения внеплановой и (или) плановой проверки[74].

Однако по различным причинам контрольные органы в сфере закупок не всегда привлекают объектов аудита к административной ответственности. Такими причинами могут быть отличающиеся позиции между контрольно-счетным органом и контрольным органом в сфере закупок по вопросам применения законодательства о контрактной системе или длительный бюрократический процесс взаимодействия между указанными органами, что приводит к истечению срока давности привлечения к ответственности, и иные.

В результате ресурсы органов аудита в сфере закупок расходуются не рационально, что в совокупности с безнаказанностью виновных должностных лиц заказчиков не способствует соблюдению дисциплины в сфере закупок.

Для решения указанной проблемы необходимо внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части наделения Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов РФ полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере закупок.

3. Возможная несогласованность планов проверок между органами аудита и органами по контролю в сфере закупок, что может привести к наложению проверок в отношении одного и того же заказчика в одно и то же время по одному и тому же предмету.

Такое наложение проверок представляется не только дополнительной нагрузкой на объект контроля, но и неэффективным использованием ресурсов (трудовых, временных, материальных) органов контроля и аудита в сфере закупок. На сегодняшний день в законодательстве РФ отсутствуют нормы, регулирующие порядок согласования планов проверок в рамках контроля и аудита в сфере закупок.

Следует отметить, что в части 1 статьи 18 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных

[74] СВГФК 110 «Правила проведения Контрольно-счетной палатой Челябинской области аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» (утвержден распоряжением председателя Контрольно-счетной палаты Челябинской области от 15.09.2014 № ЮО-14/0027-р) URL [Электронный ресурс] // http://www.ksp74.ru/list.php?cat=method

органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» установлено право контрольно-счетных органов заключать соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с правоохранительными, надзорными и контрольными органами РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

В то же время, на сайте Контрольно-счетной палаты Челябинской области в разделе «соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с органами государственной власти Российской Федерации, Челябинской области и иными государственными органами Российской Федерации и Челябинской области, с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, с организациями» отсутствует информация о соглашениях с Главным контрольным управлением Челябинской области, которое осуществляет контроль в сфере закупок в соответствии с частями 3 и 8 статьи 99 Закона о контрактной системе.

Считаем необходимым, устранение данной проблемы на законодательном уровне путем введения норм, обязывающих контрольно-счетные органы и контрольные органы в сфере закупок согласовывать планы проверок, касающиеся закупочной деятельности. Полагаем возможным, процедуру согласования таких планов реализовать через функционал единой информационной системы.

4. Помимо возможных наложений планов проверок, на практике могут возникать различные позиции контрольных органов и органов аудита в сфере закупок в отношении одних и тех же действий заказчика, и как следствие по результатам контроля и аудита в сфере закупок могут выноситься противоположные решения.

Так, например Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга в информации о результатах контрольного мероприятия «Выборочная проверка формирования и исполнения бюджета внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Семеновский за 2016-2017 годы и истекший период 2018 года»[75] указывает на неэффективное использование бюджетных средств, выразившееся в бездействии должностных лиц по исключению из цены

[75] Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга[Электронный ресурс]. URL: // http://ksp.org.ru

государственного контракта размера НДС и последующей оплате исполнителю, не являющимся плательщиком НДС, суммы с учетом НДС.

Вместе с тем, Федеральная антимонопольная служба России в своем письме от 21.08.2014 № АЦ/33651/14[76] придерживается противоположной позиции и указывает, что контракт заключается по цене, предложенной участником закупки, с которым заключается контракт, вне зависимости от применения системы налогообложения у данного участника. Сумму налога на добавленную стоимость ФАС РФ относит к прибыли победителя торгов, не являющегося плательщиком такого налога. Аналогичной позиции придерживается и Министерство Финансов России, отражая в письме от 21.09.2018 г. № 02-09-09/67738[77], что контракт заключается и оплачивается заказчиком по цене победителя закупок вне зависимости от применения системы налогообложения у победителя.

Корректировка заказчиком цены контракта, предложенной юридическим лицом, применяющим упрощенную систему налогообложения, при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, а также при заключении государственного или муниципального контракта с таким участником закупки действующими нормами Закона о контрактной системе не предусмотрена.

В качестве решения вышеуказанной проблемы видится наделение одного органа полномочиями по координации контрольных органов в сфере закупок и выработке единых правил контрольной деятельности. Таким органом, по нашему мнению, может быть Счетная палата РФ, которая, в связи с реализацией своих полномочий по аудиту в сфере закупок, осуществляет комплексную оценку деятельности заказчиков на всех стадиях закупочного процесса.

5. Отсутствие полной информации о результатах аудита в сфере закупок в открытом доступе.

Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию в 2016 году, говоря о совершенствовании контрольно-надзорных органов, анон-

[76] Письмо Федеральной антимонопольной службы РФ от 21.08.2014 № АЦ/33651/14 «О рассмотрении обращения» // СПС «Консультант плюс»
[77] Письмо Министерства финансов РФ от 21.09.2018 г. № 02-09-09/67738 «О заключении и оплате заказчиком контракта, если победитель закупки применяет УСН» // СПС «Консультант плюс»

сировал кардинальное повышение прозрачности работы данных органов, в том числе публикацию в открытом доступе информации об объекте контроля, периодичности проверок, а также о результатах контрольных действий.

Вместе с тем, на сегодняшний день указанные тезисы не нашли отражение в действующем законодательстве РФ в отношении аудита в сфере закупок.

На наш взгляд, необходимо на законодательном уровне предусмотреть размещение результатов аудита закупок в единой информационной системе. Повышение открытости деятельности органов по аудиту в сфере закупок будет носить превентивный характер совершения правонарушений и позволит должностным лицам, при осуществлении закупок, учитывать выявленные нарушения у других заказчиков.

6. Отсутствие единых правил формирования и размещения обобщенной информации об аудите в сфере закупок.

Часть 4 статьи 98 Закона о контрактной системе обязывает органы аудита обобщать результаты их деятельности, в том числе устанавливать причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, формировать предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы, систематизировать информацию о реализации указанных предложений, а также размещать в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах. Вместе с тем, нормативными правовыми актами не определены сроки и периодичность размещения обобщенной информации, критерии формирования и набор показателей, характеризующие результаты деятельности органа аудита в сфере закупок, подлежащие отражению в обобщенной информации.

Отсутствие единых подходов к формированию и размещению обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок не позволяют в полном объеме выполнить одну из главных задач контрактного аудита, а именно выявить и проанализировать системные недостатки закупочной деятельности, а также сформировать предложения направленные на их устранение и совершенствование контрактной системы в целом.

По нашему мнению необходимо утвердить единую форму представления обобщенной информации, а также установить сроки и периодичность размещения такой информации в единой информационной системе. В результате исследования данной проблемы, считаем возможным предложить следующую форму предоставления обобщенной информации (таблица 3.2).

Таблица 3.2 – Форма предоставления обобщенной информация о результатах аудита в сфере закупок

№ п/п	Наименование показателя	Значения показателей	
		Количественный показатель	Стоимостной показатель, (тыс. руб.)
Основные показатели закупок субъекта РФ (муниципального образования)			
1	Объем денежных средств, выделенных на закупки	-	Указывается общий объем финансового обеспечения
2	Общее количество и сумма процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентными способами, в том числе	Указывается количество опубликованных процедур	Указывается суммарная начальная (максимальная) цена контрактов опубликованных процедур
2.1	Электронных аукционов	Указывается количество опубликованных электронных аукционов	Указывается суммарная НМЦК опубликованных электронных аукционов
2.2	Электронных конкурсов	Указывается количество опубликованных электронных конкурсов	Указывается суммарная НМЦК опубликованных электронных конкурсов
2.3	Электронных запросов котировок	Указывается количество опубликованных электронных запросов котировок	Указывается суммарная НМЦК опубликованных электронных запросов котировок
2.4	Электронных запросов предложений	Указывается количество опубликованных электронных запросов предложений	Указывается суммарная НМЦК опубликованных электронных запросов предложений
2.5	Количество и сумма процедур определения поставщика, которые не привели к заключению контракта	Указывается количество процедур, которые не привели к заключению контракта	Указывается суммарная НМЦК процедур, которые не привели к заключению контрактов
3	Общее количество заявок участников при проведении конкурентных процедур, в том числе	Указывается количество поданных заявок участников	-
3.1	Количество отклоненных заявок	Указывается количество отклоненных заявок участников	-
4	Количество и сумма заключенных контрактов, в том числе:	Указывается общее количество заключенных контрактов	Указывается общая сумма ъзаключенных контрактов
4.1.	По результатам конкурентных процедур, включая контракты, заключенные в соответствии с пп. 25-25.3 части 1 статьи 93 ФЗ-44	Указывается общее количество заключенных контрактов по итогам конкурентных процедур	Указывается общая сумма заключенных контрактов по итогам конкурентных процедур
4.2.	С единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), за исключением контрактов, заключенных в соответствии с пп. 25-25.3 части 1 статьи 93 ФЗ-44, в том числе:	Указывается общее количество заключенных контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	Указывается общая сумма заключенных контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

Продолжение таблицы 3.2

№ п/п	Наименование показателя		Значения показателей	
			Количественный показатель	Стоимостной показатель, (тыс. руб.)
4.2.1	Контракты, заключенные по пунктам 4, 5 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе		Указывается общее количество контрактов по пп. 4, 5 ч. 1 ст.93	Указывается общая сумма контрактов по пп. 4, 5 ч. 1 ст.93
5	Общий объем закупок у СМП и СОНО, в том числе с требованием о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа		Указывается общее количество закупок среди СМП и СОНО, которые привели к заключению контракта	Общая цена контрактов по итогам закупок среди СМП и СОНО
Общая характеристика мероприятий				
6	Общее количество мероприятий, в рамках которых проводился аудит в сфере закупок		Указывается количество проведенных мероприятий	-
7	Общее количество заказчиков, в которых проводился аудит в сфере закупок, в том числе:		Указывается количество проверенных объектов	-
7.1	Региональных заказчиков		Указывается количество заказчиков	-
7.2	Муниципальных заказчиков		Указывается количество заказчиков	-
8	Общее количество и сумма закупок, проверенных в рамках аудита		Указывается количество закупок	Указывается сумма закупок
Выявленные нарушения				
9	Общее количество нарушений законодательства о контрактной системе, выявленных при аудите в сфере закупок по результатам проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений
	В том числе в части проверки:			
9.1	Организации закупок (контрактные службы, комиссии, специализированные организации, централизованные закупки, совместные конкурсы и аукционы, утвержденные требования к отдельным видами товаров, работ, услуг, общественное обсуждение крупных закупок).		Указывается количество нарушений	-
9.2	Планирования закупок (план закупок, план-график закупок, обоснование закупки и начальных максимальных цен).	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений

Продолжение таблицы 3.2

№ п/п	Наименование показателя		Значения показателей	
			Количественный показатель	Стоимостной показатель, (тыс. руб.)
9.3	Документации (извещения) о закупках (требования к участникам, требования к объекту закупки, признаки ограничения доступа к информации, содержание извещения и документации о закупке, размер авансирования, обязательные условия в проекте контракта, порядок оценки заявок и установленные критерии, преимущества отдельным участникам закупок).		Указывается количество нарушений	-
9.4	Процедур закупок (антидемпинговые меры, обоснованность допуска (отказа в допуске) участников закупки, применение порядка оценки заявок, протоколы, сроки размещения информации в ЕИС).		Указывается количество нарушений	-
9.5	Заключенных контрактов (соответствие контракта документации и предложению участника, сроки заключения контрактов, обеспечение исполнения контракта).		Указывается количество нарушений	-
9.6	Закупок у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя (обоснование и законность выбора способа осуществления закупки, расчет и обоснование цены контракта, соблюдение требований и сроков размещения извещения в ЕИС (при необходимости)).	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений
9.7	Исполнения контракта (законность внесения изменений, порядок расторжения, экспертиза результатов, отчет о результатах, своевременность действий, соответствие результатов установленным требованиям, целевой характер использования результатов).	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений
9.8	Применения обеспечительных мер и мер ответственности по контракту, кол-во, сумма	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений
9.9	Иных нарушений, связанных с проведением закупок, кол-во, сумма	Процедурные нарушения	Указывается количество нарушений	-
		Финансовые нарушения	Указывается количество нарушений	Указывается сумма нарушений

Окончание таблицы 3.2

№ п/п	Наименование показателя	Значения показателей	
		Количественный показатель	Стоимостной показатель, (тыс. руб.)
10	Общее количество и сумма закупок, в которых при аудите в сфере закупок выявлены нарушения законодательства о контрактной системе	Указывается количество закупок	Указывается сумма закупок
Представления и обращения			
11	Общее количество представлений (предписаний), направленных по результатам контрольных мероприятий по итогам аудита в сфере закупок.	Указывается количество представлений (предписаний)	-
12	Общее количество обращений, направленных в правоохранительные органы по результатам аудита в сфере закупок, из них:	Указывается количество обращений	-
12.1	Количество возбужденных уголовных дел правоохранительными органами по обращениям	Количество дел	-
13	Общее количество обращений, направленных в контрольный орган в сфере закупок по результатам аудита в сфере закупок, из них:	Указывается количество обращений	-
13.1	Количество возбужденных дел по административным правонарушениям органами по контролю в сфере закупок	Количество дел	-

Раздел «основные показатели закупок субъекта РФ (муниципального образования)» данной таблицы заполняется по информации, указанной в единой информационной системе (региональной информационной системе), а также посредством взаимодействия с органом, осуществляющим мониторинг закупок (при наличии). Данный раздел видится необходимым для анализа и оценки процесса расходов на закупки отчетного периода, а также динамики изменения показателей в сравнении с предыдущим периодом.

Кроме того, по нашему мнению, указанный раздел поможет выявить системные недочеты региональных (муниципальных) закупок.

Раздел «общая характеристика мероприятий» позволит проанализировать деятельность контрольно-счетных органов по аудиту в сфере закупок.

Раздел «выявленные нарушения» представлен с учетом направлений и вопросов аудита в сфере закупок, установленных в Методических рекомендациях Счетной палаты РФ. Также часть нарушений разделена на процедурные и финансовые.

Данное разграничение установлено с учетом раздела 4 Классификатора нарушений, выявляемых в ходе внешнего государственного аудита (контроля) Счет-

ной палаты РФ. Данный раздел позволит выявить системные нарушения со стороны заказчиков.

Раздел «представления и обращения» позволяет проанализировать взаимодействие контрольно-счетных органов с правоохранительными органами и органами по контролю в сфере закупок, выявить недочеты такого взаимодействия.

При формировании обобщенной информации, помимо тех сведений, которые указаны в таблице, видится необходимым отразить наиболее существенные факты нарушений, негативные последствия для регионального (местного) бюджета в результате допущенных нарушений, а также проанализировать и указать причины выявленных нарушений (недостатков) и сформулировать предложения по их устранению, в том числе нормативного характера.

Подводя итог, следует отметить, что аудит в сфере закупок является инструментом, значительно повышающим эффективность расходов на закупки для государственных и муниципальных нужд, однако существует ряд проблем, осложняющих реализацию полномочий по контрактному аудиту.

Вместе с тем, в рамках данного исследования сформулированы решения, которые, на наш взгляд, не только урегулируют пробелы в законодательстве, но и повысят эффективность осуществления аудита в сфере закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Контрактная система в Российской Федерации является комплексной системой обеспечения государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах. Также, она является мощным регулятивным инструментом государства, позволяет стимулировать конкуренцию, оказывать поддержку отечественным производителям, субъектам малого предпринимательства, социально ориентированным некоммерческим организациям, организациям инвалидов и иным лицам.

Эффективность процесса расходования бюджетных средств на государственные закупки неразрывно связана с осуществлением контроля за их результативным и целевым использованием, а также проверки правильного применения законодательства о контрактной системе. В этой связи, следует отметить, что важнейшим элементом оценки расходования бюджетных средств в процессе реализации контрактной системы стало введение аудита закупок, то есть проведения комплексной независимой проверки деятельности субъектов контроля в данной области, в особенности за эффективностью использования бюджетных средств в процессе осуществления закупок и результативным (качественным) удовлетворением государственных и муниципальных нужд.

В рамках исследования проведен аудит закупок Администрации Агаповского муниципального района и проанализирована информация о результатах деятельности контрольно-счетных органов Уральского федерального округа по аудиту в сфере закупок.

Учитывая, что аудит в сфере закупок не ограничивается исключительно выявлением нарушений и недостатков в деятельности заказчиков, а включает в себя установление причин и подготовку предложений, в рамках данного исследования выявлены проблемные аспекты и сформулированы предложения, направленные на совершенствование контрактной системы.

Также выявлены проблемы, связанные с осуществлением полномочий по проведению аудита в сфере закупок и предложены возможные пути их решения, в

том числе разработана единая форма предоставления обобщенной информации контрольно-счетными органами о результатах такого аудита, которая в настоящее время не закреплена нормативными документами.

Практическая значимость работы заключается в возможности применения результатов исследования государственными органами при разработке законодательных актов, регулирующих процесс осуществления государственных закупок, а также контрольно-счетными органами при осуществлении полномочий по аудиту в сфере закупок.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «Лимская декларация руководящих принципов контроля» (Принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // СПС «Консультант плюс».

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «Консультант плюс».

3. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 №145-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «Консультант плюс».

7. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

8. Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

9. Федеральный закон от 05.04.2013 №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

10. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «Консультант плюс».

11. Федеральный закон от 06.12.2011 №402-ФЗ «О бухгалтерском учете» // СПС «Консультант плюс».

12. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СПС «Консультант плюс».

13. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СПС «Консультант плюс».

14. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СПС «Консультант плюс».

15. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014 г.) // СПС «Консультант плюс».

16. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // СПС «Консультант плюс».

17. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

18. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»// СПС «Консультант плюс».

19. Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

20. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

21. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // СПС «Консультант плюс».

22. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

23. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» // СПС «Консультант плюс».

24. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2015 № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СПС «Консультант плюс».

25. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» // СПС «Консультант плюс».

26. Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс»

27. Приказ Минфина России от 24.11.2014 № 136н «О порядке формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и

Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками» // СПС «Консультант плюс».

28. Приказ ФАС России от 11.02.2014 № 75/14 «Об осуществлении Федеральной антимонопольной службой и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «Консультант плюс».

29. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС «Консультант плюс».

30. Стандарт внешнего государственного аудита СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» // СПС «Консультант плюс».

31. Стандарт внешнего государственного аудита СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» // СПС «Консультант плюс».

32. Стандарт внешнего государственного аудита СГА 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» // СПС «Консультант плюс».

33. Стандарт внешнего государственного аудита СГА 106 «Контроль реализации результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий» // СПС «Консультант плюс».

34. Закон Челябинской области от 25.08.2011 № 160-ЗО «О Контрольно-счетной палате Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

35. Закон Свердловской области от 12.07.2011 № 62-ОЗ «О Счетной палате Свердловской области и контрольно-счетных органах муниципальных образова-

ний, расположенных на территории Свердловской области» // СПС «Консультант плюс».

36. Закон Тюменской области от 28.09.2011 № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // СПС «Консультант плюс».

37. Закон Курганской области от 05.07.2011 № 43 «О Контрольно-счетной палате Курганской области и отдельных вопросах деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, расположенных на территории Курганской области» // СПС «Консультант плюс».

38. Закон ЯНАО от 21.12.2015 № 138-ЗАО «О Счетной палате Ямало-Ненецкого автономного округа» // СПС «Консультант плюс».

39. Закон ХМАО - Югры от 27.05.2011 № 51-оз «О Счетной палате Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // СПС «Консультант плюс».

40. Постановление Губернатора Челябинской области от 18.09.2013 № 319 «О реорганизации Главного контрольного управления Челябинской области и Главного экспертного управления Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

41. Постановление Губернатора Челябинской области от 20.08.2004 № 433 «Об утверждении Положения, структуры и штатной численности Министерства финансов Челябинской области» // СПС «Консультант плюс».

42. Постановление Правительства Челябинской области от 25.12.2013 № 543-П «О Порядке осуществления государственными органами Челябинской области ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Челябинской области в отношении подведомственных им заказчиков» // СПС «Консультант плюс».

43. Стандарт внешнего государственного финансового контроля СВГФК 110 «Правила проведения Контрольно-счетной палатой Челябинской области аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» (утвержден распоряжением председателя Контрольно-счетной

палаты Челябинской области от 15.09.2014 № ЮО-14/0027-р) URL [Электронный ресурс] // http://www.ksp74.ru/list.php?cat=method.

44. Байрашев В.Р. Ловушки и заточки в техническом задании как инструмент управляемых торгов / В.Р. Байрашев // Аукционный вестник – 2017. – № 355. – С. 1-3.

45. Воронцов О.Г. Обеспечение целевого характера использования средств, предоставляемых хозяйственным обществам в рамках бюджетных инвестиций / О.Г. Воронцов // Финансовое право. – 2017. – № 6. – С. 32-36.

46. Голенок А.Н. Реестр заключенных контрактов как инструмент в сфере государственных закупок / А.Н. Голенок // Экономические системы. – 2016. – №3. – С. 57-59.

47. Гурин О.Ю. Что заказчик будет знать об участниках закупки после 1 июля/ О.Ю. Гурин, А.А. Романенко // Прогосзаказ.рф. – 2018. – № 5 – С. 12-21.

48. Гусева Т.А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок / Т.А. Гусева // Конкурентное право. – 2014.– № 2.– С. 43-45.

49. Единая информационная система в сфере закупок. [Электронный ресурс] URL: // http://zakupki.gov.ru.

50. Катюкова А.И. Практическое пособие по осуществлению закупок для государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / А.И. Кутюкова. – Йошкар-Ола: ООО ИПФ «СТРИНГ», 2016. – 79 с.

51. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / председатель ред. коллегии И.Ю. Артемьев – Подготовлен для системы Консультант плюс. – 2015 – 212 с.

52. Мамедова Н.А. Управление государственными и муниципальными закупками: учебник и практикум для СПО 2-е издание // Н.А. Мамедова, А.Н. Байкова, О.Н. Морозова – изд. Юрайт, 2018. – 347 с.

53. Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. … канд. юрид. наук / К.Б. Маркелов. – М., 2012. – 18 с.

54. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утверждены коллегией счетной палаты российской федерации (протокол от 30.06.2017 г. № 39к (1184)) // СПС «Консультант плюс».

55. Официальный сайт проекта Общероссийского народного фронта «За честные закупки» [Электронный ресурс]. URL // https://onf.ru/project/27946/news/.

56. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга URL [Электронный ресурс] // http://ksp.org.ru.

57. Письмо Минэкономразвития России от 29.09.2016 № ОГ-Д28-11761 «О проведении силами заказчика экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, и ее документальном подтверждении» //СПС «Консультант плюс».

58. Письмо Минэкономразвития России от 15.09.2015 № ОГ-Д28-12159 «Об осуществлении контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта» // СПС «Консультант плюс».

59. Письмо Минэкономразвития РФ от 29.07.2015 № Д28и-2195 «О возможности заключения контракта позднее даты начала его фактического исполнения» // СПС «Консультант плюс».

60. Письмо Министерства финансов РФ от 21.09.2018 г. № 02-09-09/67738 «О заключении и оплате заказчиком контракта, если победитель закупки применяет УСН» // СПС «Консультант плюс».

61. Письмо Федеральной антимонопольной службы РФ от 21.08.2014 № АЦ/33651/14 «О рассмотрении обращения» // СПС «Консультант плюс».

62. Саттарова Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок / Н.А. Саттарова // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 56–60.

63. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2017 года [Электронный ресурс]. URL // https://www.minfin.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/.

64. Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок. Образована в соответствии с решением, принятым на 64 заседании Управляющего совета Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), прошедшем в Китае в 2013 г. [Электронный ресурс] URL: // http://audit.gov.ru/activities/ international/SGINTOSAI/?clear_cache=Y.

65. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I – IV кварталов 2017 г. [Электронный ресурс] URL // https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/04/main/Monitoring_IV_kv_2.pdf.

66. Строганов А.А. Госзаказ и контроль за его размещением / А.А. Строганов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – 208 с.

67. Техническое задание. Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок. г. Москва, 25–26 июня 2014 г. [Электронный ресурс] URL: http://audit.gov.ru/ activities/ international/SG_TZ.pdf.

68. Толстобоков О.Н. Нетипичные нарушения в планировании, за которые вас точно оштрафуют /О.Н. Толстобоков // Госзакупки.ру. – 2018. – № 4. – С. 22-31.

69. Чуряев А.В. Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году / А.В. Чуряев // Право и экономика. – 2014. – № 12. – С. 3-11.