

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«УЛЬЯНОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики и бизнеса
Кафедра экономической теории

О. А. Шабанова

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА ЗАКУПОК
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД:
АНАЛИЗ И КОНТРОЛЬ**

Монография

Ульяновск
2018

УДК 351.712
ББК 65.41
Ш12

*Печатается по решению Ученого совета Института экономики и бизнеса
Ульяновского государственного университета
(протокол № 207/03 от 23.11.2017)*

Рецензенты:

заведующий кафедрой экономической теории, д.э.н., профессор

С. Г. Капканищikov

доцент кафедры экономического анализа и государственного управления, к.э.н.

О. В. Киселева

Шабанова О. А.

Ш12 Контрактная система закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: анализ и контроль : монография /
О. А. Шабанова. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ульяновск : УлГУ, 2018. –
134 с.

ISBN 978-5-88866-774-3

В монографии рассматриваются вопросы реализации функций анализа, аудита и контроля в сфере государственных и муниципальных закупок, а также уточняются направления совершенствования контрольно-аналитической деятельности органов мониторинга, контроля и аудита в сфере закупок.

Монография адресуется государственным и муниципальным служащим, руководителям и специалистам бюджетных организаций, участвующим в реализации закупочного процесса в соответствии с требованиями современного законодательства Российской Федерации о контрактной системе государственных и муниципальных закупок. Материалы монографии также могут быть полезны студентам экономических специальностей высших учебных заведений.

УДК 351.712
ББК 65.41

ISBN 978-5-88866-774-3

© Шабанова О. А., 2018

© Ульяновский государственный университет, 2018

Оглавление

Введение	4
Раздел 1. Реализация контрольных функций в контрактной системе государственных и муниципальных закупок	6
1.1. Контроль в сфере закупок	8
1.2. Общественный контроль в сфере закупок.....	18
1.3. Ведомственный контроль закупок	21
1.4. Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком.....	24
Раздел 2. Реализация контрольно-аналитических функций в контрактной системе государственных и муниципальных закупок.....	28
2.1. Аудит в сфере закупок.....	28
2.2. Мониторинг в сфере закупок	38
Список литературы.....	56
Приложения.....	59
Приложение 1. Система, функции и задачи органов мониторинга, контроля и аудита.....	60
Приложение 2. Полномочия субъектов системы контроля в сфере закупок согласно Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»	71
Приложение 3. Распределение приоритетных вопросов контрольной деятельности между органами контроля и аудита	76
Приложение 4. Полномочия и функции органов контроля в соответствии со ст. 99 Закона № 44-ФЗ	84
Приложение 5. Рекомендации заказчикам для подготовки к аудиту в сфере закупок	96

ВВЕДЕНИЕ

В целях обеспечения прозрачности и результативности государственных и муниципальных закупок, а также предотвращения коррупции в этой сфере, в российской контрактной системе сформирована сложная контрольная подсистема, которая реализуется посредством комплексных действий органов мониторинга, аудита, контроля и надзора.

Появление в Федеральном законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 правового регулирования функций контроля в сфере закупок повлекло за собой возникновение множества исследований различных видов контроля: административного, финансового, ведомственного, общественного.

Внедрение системного подхода к формированию и осуществлению контроля закупок требует согласованной и профессиональной работы всех контрольных органов, анализа эффективности их деятельности, формирования механизмов обратной связи для внесения своевременных корректив в механизм контрольно-аналитической деятельности и устранения безрезультативного и избыточного администрирования контрольных функций. На этом фоне нельзя не отметить редкость научных работ, содержащих анализ эффективности контрольно-аналитической деятельности органов контрольной системы в сфере закупок и предложений по ее дальнейшему совершенствованию.

В монографии представляется классификация видов контроля в сфере закупок, подробно рассматривается предмет каждого из них, особое внимание уделяется изучению возможных направлений уни-

фикации контрольно-аналитических функций органов мониторинга, контроля и аудита в сфере закупок. Второе издание монографии в отличие от предыдущего (2017 года) дополнено рекомендациями для государственных и муниципальных заказчиков по подготовке к контрольным мероприятиям со стороны органов контроля и аудита.

Раздел 1

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

В соответствии с положениями Федерального закона «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ от 05.04.2013, объектами контроля являются все участники контрактной системы закупок: государственные и муниципальные заказчики, контрактные управляющие, сотрудники контрактных служб и члены комиссий, уполномоченные органы и уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок и операторы специализированных электронных площадок в сфере закупок.

Субъектную структуру контрольной подсистемы в сфере закупок формирует значительное количество органов государственной и муниципальной власти (рис. 1.1), в частности:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (Федеральная антимонопольная служба России), контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти регионов и местного самоуправления, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы, финансовые органы субъектов

и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;

4) Счетная палата России, контрольно-счетные органы субъектов и муниципальных образований;

5) органы ведомственного контроля;

6) государственные и муниципальные заказчики, осуществляющие внутренний контроль за исполнением условий государственных и муниципальных контрактов;

7) граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.



Рис. 1.1. Контрольно-надзорная система в сфере закупок

Система, функции и задачи органов мониторинга, контроля и аудита представлены в *Приложении 1*.

Полномочия субъектов системы контроля в сфере закупок согласно положений Закона № 44-ФЗ представлены в *Приложении 2*.

Распределение объектов контроля между контрольными органами представлены в *Приложении 3*.

1.1. Контроль в сфере закупок

В соответствии с требованиями **статьи 99**, контроль в сфере закупок осуществляется следующими органами власти в пределах их полномочий:

- федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок (Федеральная антимонопольная служба РФ), контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления муниципального района, органами местного самоуправления городского округа, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (Казначейство РФ), финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами;
- органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенными в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Полномочия, функции, а также субъекты и методы контроля названных органов детально раскрыты в **Приложении 4**.

Плановые проверки данными контролирующими органами проводятся в соответствии с ч. 14 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, внеплановые проверки – в соответствии с ч. 15 ст. 99 Закона № 44-ФЗ.

Основаниями для проведения внеплановой проверки являются:

- обжалование закупки;
- поступление информации о нарушении законодательства о контрактной системе;
- истечение срока исполнения предписания. В этом случае проверку осуществляет контрольный орган, выдавший предписание.

При проведении плановых и внеплановых проверок не подлежат контролю результаты оценки заявок участников закупок по критериям:

- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, прав собственности или иных законных оснований на оборудование и другие материальные ресурсы; опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Органами контроля, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок в рамках ч. 3 ст. 99, являются:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок;
- орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Органы контроля, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а именно органы Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, осуществляют контроль путём проведения плановых и внеплановых проверок, рассматривая дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1-2.1 статьи 7.29 КоАП РФ, частями 1-4.2, 6-8, 10, 11, 13, 14 статьи 7.30 КоАП РФ, частью 2 статьи 7.31 КоАП РФ, статьей 7.31.1 КоАП РФ, частями 1-6 статьи 7.32 КоАП РФ, частью 1 статьи 7.32.5 КоАП РФ, частью 11 статьи 9.16 КоАП РФ, частью 7 статьи 19.5 КоАП РФ, статьей 19.7.2 КоАП РФ (за исключением государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны, которые входят в компетенцию Центрального аппарата ФАС России и территориальных органов, расположенных в центрах федеральных округов)¹.

¹ Совершенствование контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебно-практическое пособие / О.В. Киселева, Е.П. Карпова, И.А. Погорелова, М.Н. Рейц, О.А. Шабанова; под общ. ред. Г.С. Спирчагова. – Ульяновск: УлГУ, 2016. – С. 155.

Предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения в сфере закупок можно классифицировать по следующим группам:

- нарушения при принятии решения о способе и об условиях определения исполнителя;
- нарушение порядка осуществления закупок;
- нарушения при ведении реестра контрактов, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- нарушения, связанные с действиями оператора электронной площадки;
- нарушения порядка заключения, изменения контракта;
- нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок;
- нарушение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (осуществление закупок товаров, работ, услуг, не соответствующих требованиям их энергетической эффективности);
- невыполнение в срок законного предписания органа, уполномоченного в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора;
- непредставление информации и документов или представление заведомо недостоверных информации и документов в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд – является новым видом административной ответственности (ст. 7.32.5 КоАП РФ), установленным Федеральным законом от 26.07.2017 № 189-ФЗ статьи.

Необходимо отметить, что Федеральная антимонопольная служба осуществляет контроль не только за соблюдением законодательства о закупках в процессе реализации закупочного процесса от

публикации извещений до заключения контрактов, но и за соблюдением заказчиками антимонопольного законодательства при проведении закупок. В этой связи заказчикам рекомендуется:

1) учитывать правила описания объекта закупки, установленные Законом № 44-ФЗ и подзаконными актами, чтобы предотвратить указание избыточных требований и к участникам, и к поставляемой продукции, приводящее к ограничению конкуренции. Часто недостаточная проработка описания объекта закупки связана с поверхностным изучением рынка необходимой заказчику продукции, которое сводится к сравнению двух-трех предложений производителей, тогда как целесообразно изучить как можно больше различных модификаций и характеристик необходимой продукции, и возможностей их предоставления и поставщиками, и производителями.

2) учитывать при формировании структуры закупки требования части 3 статьи 17 Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции», согласно которой при проведении торгов запрещается ограничение конкуренции между участниками путем включения в состав лотов продукции технологически и функционально не связанной с товарами (работами, услугами), поставка (выполнение, оказание) которых является предметом торгов. Отметим, что с 1 июля 2018 года Правительство РФ вправе установить порядок формирования лотов при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг. Однако пока данный документ не принят, заказчикам можно рекомендовать не объединять в один лот:

- товары, работы, услуги, которые включены и не включены в перечни, при закупках которых заказчики обязаны устанавливать преимущества для организаций инвалидов (ст. 29 Закона № 44-ФЗ) и организаций и предприятий УИС (ст. 28 Закона № 44-ФЗ);

- товары, работы, услуги, которые включены и не включены в перечни, при закупках которых заказчики обязаны использовать импортозамещение (условия допуска, ограничения допуска, запреты);

- продукцию, реализуемую на разных товарных рынках;

- проектирование и строительство (реконструкцию), за исключением контрактов жизненного цикла и случаев, уставленных статьей 110.2 Закона № 44-ФЗ;

- лицензируемые и не лицензируемые виды деятельности.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в рамках ч. 8 ст. 99 и в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в отношении расходов, связанных с закупками, а также установления достоверности учета таких расходов.

На основании ч. 8 ст. 99 внутренний государственный финансовый контроль осуществляется в отношении:

- 1) соблюдения требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок и документов, подтверждающих обоснованность закупок;

- 2) нормирования в сфере закупок при их планировании;

- 3) определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков;

- 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

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

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

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

При этом данный вид контроля осуществляется:

- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд;
- органом государственного финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;
- органом муниципального финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) местной администрации, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Учитывая обширность документов и действий, являющихся предметом государственного внутреннего финансового контроля, заказчикам следует заблаговременно подготовиться к прохождению данных контрольных мероприятий, изучив планы проведения проверок, а также функции должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, установленные частью 27 статьи 99 Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 27.10.2015 № 1148 «О порядке ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний» с 1 апреля 2016 года контрольные органы в сфере закупок и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля с учетом утвержденного порядка обязаны вести в Единой информационной системе открытый реестр информации о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях.

Органы исполнительной власти, осуществляющие правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также органы управления государственными внебюджетными фондами с 1 января 2017 года

осуществляют контроль в рамках части 5 статьи 99, а именно контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок (ИКЗ) и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

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

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

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Данный вид контроля реализуется Федеральным казначейством РФ и органами управления государственными внебюджетными фондами в порядке, установленном Постановлением 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"».

Федеральное казначейство РФ не только осуществляет контроль соответствия финансового обеспечения закупок и лимитов бюджетных обязательств, но и проверяет, одинаковый ли ИКЗ содержится в итоговом протоколе, документации о закупке и проекте контракта, одинаковая ли цена включена в проект контракта и итоговый прото-

кол. Иными словами, одним пунктом проверки в ходе казначейского контроля является соответствие цены контракта и ИКЗ в реестре контрактов и условиях самого контракта. В этой связи заказчикам рекомендуется:

- 1) Не размещать планы и планы-графики закупок на очередной финансовый год в ЕИС без предварительно утвержденного ПФХД.
- 2) Не размещать в ЕИС извещения о проведении процедур закупок при отсутствии сформированных сведений о принимаемых бюджетных обязательствах.

Согласно п. 8 Приказа Минфина РФ № 221н от 30.12.2015 «О порядке учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета» данные сведения должны быть сформированы не позднее 3 рабочих дней до дня направления на размещение в ЕИС извещения о закупке.

- 3) ИКЗ необходимо указывать в плане закупок, плане-графике, в извещении и документации о закупке, в протоколах, в контракте и иных документах процедуры, даже если осуществляется закупка у единственного поставщика по пунктам 4 и 5 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.
- 4) Рассчитывать сроки подачи заявок с учетом сроков проведения контроля Федеральным казначейством.

Письмо Федерального Казначейства от 21.03.2017 № 07-04-05/13-240 «О направлении заказчиками на контроль извещений об осуществлении закупок» обращает внимание заказчиков на то, что при направлении извещения и документации о закупке на контроль в территориальный орган Федерального казначейства (ТОФК), ТОФК вправе формировать уведомления о прохождении контроля и размещать объекты контроля в ЕИС на следующий рабочий день со дня их направления в ТОФК. Таким образом, при направлении заказчиками на контроль в ТОФК извещения и документации о закупке в последний день месяца, объекты контроля могут быть размещены в ЕИС не позднее

первого рабочего дня следующего месяца, что повлечет за собой необходимость внесения изменений в план-график закупок.

- 5) Учитывать актуальные изменения Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну», игнорирование или незнание которых зачастую становится наиболее частой причиной непрохождения казначейского контроля.

При возникновении противоречий между решениями, вынесенными контрольными органами различных уровней (федерального, регионального и местного), применяется общее правило: решения, вынесенные органом более низкого уровня, не могут противоречить решениям органа более высокого уровня, вынесенным в отношении одной и той же закупки (ч. 17 и 18 ст. 99 Закона № 44-ФЗ). Поэтому если в отношении одной и той же закупки принято несколько решений контрольных органов разного уровня, то применению подлежит решение контрольного органа более высокого уровня (ч. 19 и 20 ст. 99 Закона № 44-ФЗ).

При выявлении в результате проведения контрольным органом в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, операторов электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок нарушений законодательства о контрактной системе вышеперечисленные контрольные органы в сфере закупок вправе:

- 1) составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

2) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации;

При выявлении в результате плановых и внеплановых проверок факта совершения действия (бездействия), содержащего признаки состава преступления, указанные органы контроля обязаны передать в правоохранительные органы информацию и (или) документы о таком факте в течение трех рабочих дней с даты его выявления.

Думается, что для решения очевидной проблемы избыточного администрирования и дублирования контрольных функций, указанных в ст. 99 Закона № 44-ФЗ, требуется разработка и внедрение единого порядка осуществления контроля данными органами, в котором следует предусмотреть:

- порядок организации, предмет, сроки и периодичность проведения проверок;
- критерии классификации субъектов контроля к определенной категории риска по вероятности несоблюдения законодательства контрактной системе;
- порядок, сроки направления и исполнения предписаний контрольных органов в сфере закупок;
- перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, их права, обязанности, ответственность, требования к квалификации;
- порядок действий контрольных органов в сфере закупок при неисполнении субъектами контроля предписаний таких органов контроля, а также при получении информации о совершении субъектами контроля действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения или уголовного преступления;

- порядок использования ЕИС, а также ведения документооборота в ЕИС при осуществлении контроля;
- порядок оценки эффективности деятельности органов контроля, предусматривающий показатели контрольной деятельности; механизм сбора информации о деятельности указанных органов контроля; порядок анализа показателей контрольной деятельности и применения результатов указанного анализа.

1.2. Общественный контроль в сфере закупок

Статья 102 Закона № 44-ФЗ вводит институт общественного контроля за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Согласно п. 1 данной статьи общественный контроль вправе осуществлять граждане, общественные объединения, объединения юридических лиц. Органы власти обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля. В частности, общественные контролёры вправе направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку их эффективности, обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) участников закупок признаков состава преступления.

Несмотря на то, что граждане упоминаются законом как лица, осуществляющие общественный контроль, закон не оговорил для них никаких прав по его осуществлению. Однако это не препятствует гражданам реализовывать свое законное право на обращение в государственные и муниципальные органы и учреждения и получать информацию об их деятельности. А вот подавать в суд на нечестную закупку могут только общественные объединения и объединения юридических лиц.

К общественным объединениям относятся некоммерческие организации, созданные в следующих организационно-правовых формах: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия. К объединениям юридических лиц относятся соответствующие ассоциации и союзы.

Общественные объединения и объединения юридических лиц могут:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона № 44-ФЗ;
- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю закупок;
- подавать жалобы, которые рассматриваются в ускоренном порядке, на нарушающие права и законные интересы участника закупки действия или бездействие заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки;
- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления признаков состава преступления в действиях или бездействии заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих;

- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для реализации права общественных объединений и объединений юридических лиц на обращение в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц, их обращение должно быть поддержано не менее чем 5 лицами, участвующим в правоотношениях, по поводу которых было осуществлено обращение в суд. Такое обращение подлежит подаче в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным кодексом.

Запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан. Члены общественных объединений и объединений юридических лиц обязаны обеспечивать конфиденциальность секретной информации, которая стала им известна в ходе осуществления общественного контроля.

Также следует отметить, что Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определяет общественный мониторинг как одну из форм общественного контроля. Согласно ст. 19, под общественным мониторингом понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Указанный закон также закрепил, кто может выступать организатором общественного мониторинга: Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ, муниципальных образований; общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации. Представленный список не является исчерпываю-

щим, так как общественный мониторинг проводится публично и открыто с использованием сети Интернет через ЕИС закупок.

Несомненно, участие общественности в контроле процесса осуществления закупок целесообразно и актуально. Однако нормы ст. 102 Закона № 44-ФЗ, очевидно, требуют дополнительных подзаконных актов в части регулирования действий общественных контролеров, в частности, в отношении:

- установления требований к квалификации участников общественного контроля в сфере закупок;
- формирования единого алгоритма осуществления контрольных функций² с четким указанием прав, обязанностей и ответственности общественных контролеров;
- выстраивания прозрачной системы взаимодействия организаций общественного контроля с иными контрольно-надзорными органами в сфере закупок;
- подготовки и публикации официальных отчетов о результатах деятельности организаций общественного контроля в сфере закупок;
- формирования системы оценки эффективности деятельности организаций общественного контроля в сфере закупок.

1.3. Ведомственный контроль закупок

Введение института ведомственного контроля является новым для сферы регулирования государственных и муниципальных закупок, несмотря на то, что ведомственный контроль ранее осуществлялся государственными и муниципальными органами (главными распорядителями бюджетных средств) по отношению к подведомственным органам и организациям. Прямое указание на необходимость осуще-

² Дорошенко Т.Г., Суханова И.А. К вопросу совершенствования механизма осуществления контроля закупок // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2016. – Т. 26, № 4. – С. 589.

ствления полномочий по ведомственному контролю в сфере закупок появилось только в Законе № 44-ФЗ.

Ведомственный контроль закупок за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе осуществляется в соответствии с требованиями ст. 100 лишь некоторыми государственными и муниципальными органами власти, а также органами управления государственными внебюджетными фондами, Государственными корпорациями «Росатом», «Роскосмос» в отношении подведомственных заказчиков и в порядке, установленном Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией соответственно.

На федеральном уровне такой порядок закреплен постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89. В настоящий момент в связи с этим постановлением на федеральном уровне принято 39 регламентов осуществления ведомственного контроля. Несмотря на наличие утвержденного Правительством РФ общего порядка проведения ведомственного контроля, организация и последствия этого вида контроля для заказчиков значительно отличаются по разным министерствам, ведомствам и регионам.

Изучение данных документов и ознакомление с практикой осуществления ведомственного контроля закупок позволяет уточнить, что порядок проведения ведомственного контроля не дает ответы на многие вопросы, касающиеся его организации, а именно³:

- каких конкретно подведомственных заказчиков следует проверять: только подведомственные учреждения или также органы власти, которые сами являются органами ведомственного контроля;

³ Шавылина Ю.А. Подходы к организации ведомственного контроля в сфере закупок // Государственные и муниципальные закупки – 2015: сб. докл. – М.: Ин-т госзакупок, 2016. – С. 283-297.

- по каким принципам отбирать подведомственные учреждения для включения в план проверок и сколько учреждений нужно проверить за год;
- в чем отличия документарной и выездной проверок, и в каких случаях нужно проводить выездную проверку;
- нужно ли создавать комиссию по проверке;
- в какие сроки и как оформить акт проверки;
- когда нужно направлять акты в ФАС России, правоохранительные органы.

Кроме того, предусмотренная в данном виде контроля позиция об обязательной административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства в сфере закупок аналогичные тем, которые могут быть выявлены в ходе контрольных мероприятий по ст. 99 и аудиторских проверок по ст. 98 Закона № 44-ФЗ, требует пересмотра. Думается, что и организационно, и функционально механизм ведомственного контроля содержит в себе все преимущества контроля именно профилактического, направленного на предотвращение возможных нарушений.

Предметная структура данного вида контроля во многом дублирует объекты внутреннего государственного финансового контроля и аудита, однако, внутриведомственный контроль не может считаться излишним типом контрольных мероприятий в контрактной системе закупок, поскольку только он позволяет министерствам и ведомствам постоянно курировать и выявлять проблемные вопросы организации и кадрового обеспечения закупочного процесса подведомственных заказчиков, контролировать эффективность использования бюджетных средств в рамках внутриведомственных программ и оперативно устранять потенциальные нарушения законодательства в сфере закупок.

1.4. Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком

В соответствии с требованиями статьи 101 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан обеспечить контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с имеющимся в этой сфере законодательством, а также осуществлять контроль за предусмотренным ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Принципиально важно понимать, что заказчик должен контролировать не только исполнение обязательств поставщиком, подрядчиком, исполнителем, но и исполнение обязательств в рамках заключенного контракта им самим⁴.

В целях корректного исполнения требования ст. 101 Закона № 44-ФЗ заказчикам можно рекомендовать при формировании системы внутреннего контроля закупок ориентироваться на модель, представленную на рисунке 1.2. Кроме того, обязательными для заказчика в рамках исполнения требований ст. 101 являются действия, перечисленные на рисунке 1.3.

В рамках данного вида контроля заказчикам настоятельно рекомендуется контролировать следующее:

1. Своевременность исполнения контрагентом своих обязательств (соблюдение сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, передачи технической документации и иных обязательств, сроки исполнения которых определены контрактом).

⁴ Лисовенко О.К. Контроль заказчика за исполнением контракта в современных условиях / О.К. Лисовенко // Государственные и муниципальные закупки – 2015: сб. докл. – М.: Ин-т госзакупок, 2016. – С. 219-224.



Рис. 1.2. Модель внутреннего контроля закупочного цикла заказчика

- 1. Создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего**
- 2. Наделить контрактную службу (контрактного управляющего) дополнительными полномочиями:**
 - контроль исполнения документов планирования;
 - контроль надлежащего и своевременного заключения контрактов;
 - контроль надлежащего исполнения контрактов;
 - контроль своевременности и полноты внесения сведений в реестр контрактов;
 - и др.
- 3. Закрепить за одним или несколькими руководящими работниками контрольные полномочия касающиеся закупок**
- 4. Принять локальный акт, регламентирующий закупочную деятельность** (в том числе функции и полномочия сотрудников и структурных подразделений по подготовке, согласованию и утверждению документов, связанных с закупками, а также жесткие сроки исполнения таких функций) – например, Регламент закупочной деятельности
- 5. Разработать типовые внутренние документы** – документации, контракты, шаблоны техзаданий и др.
- 6. Автоматизировать закупочную деятельность** посредством программного обеспечения (позволяет осуществлять сквозное отслеживание всех закупок)

Рис. 1.3. Документы системы внутреннего контроля закупочного процесса заказчика

2. Соответствие поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг условиям контракта. В рамках контроля по этому направлению заказчик не только должен проконтролировать конечный результат, но и соответствие этого процесса условиям контракта (если контрактом были предусмотрены требования к процессу выполнения работ, оказания услуг).

3. Привлечение поставщиком (исполнителем, подрядчиком), не являющимся субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, к исполнению контракта соисполнителей, субподрядчиков из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, если заказчиком при объявлении закупки были установлены преимущества для таких участников в соответствии с ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ.

4. Своевременность осуществления всех предусмотренных контрактом процессов и условий его исполнения, а именно:

- 1) соблюдение сроков и порядка приемки товаров, работ, услуг;
- 2) соблюдение сроков оплаты по контрактам;
- 3) соблюдение сроков возврата обеспечения исполнения;
- 4) своевременное выставление претензий в связи с ненадлежащим (в том числе несвоевременным) исполнением, неисполнением контрактов поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
- 5) начисление и удержание неустоек (штрафов, пеней) из обеспечения исполнения контрактов;
- 6) своевременное инициирование одностороннего отказа от исполнения контрактов, если такое право заказчика установлено соответствующими контрактами и имеется необходимость такого отказа;
- 7) своевременное инициирование расторжения контрактов в судебном порядке в связи с их неисполнением, ненадлежащим исполнением со стороны поставщиков (подрядчиков, исполнителей), при условии, что у заказчика отсутствует возможность одностороннего отказа от исполнения таких контрактов;

8) своевременное инициирование взыскания начисленных неустоек (штрафов, пеней) в судебном порядке, если другие способы взыскания неустойки применены быть не могут;

9) предоставление отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) списание начисленных сумм неустоек в случаях и в порядке, определенных Правительством Российской Федерации;

10) обоснованное и корректное внесение изменений в контракт;

11) своевременное и в полном объеме внесение сведений об исполнении контракта в реестр контрактов и в отчет об исполнении контракта.

В этой связи заказчику можно рекомендовать наладить систему внутреннего контроля за действиями своих сотрудников, связанными с исполнением обязательств заказчика по заключенным контрактам.

Также для эффективного выполнения перечисленных действий заказчику следует рассмотреть возможность разработки и утверждения внутреннего локального акта (положения или регламента) о порядке исполнения государственных и муниципальных контрактов, в котором можно описать не только правила заключения контракта, его изменения, расторжения, но и порядок исполнения контракта его сторонами (поставки, приемки, оплаты), а также правила реагирования на нарушения положений контракта.

В организационной структуре заказчиков также можно сформировать контрольные отделы с функциями текущего контроля за осуществлением закупочного процесса заказчика.

Такая организация дополнительного внутреннего контроля рекомендуется заказчикам со сложной организационной структурой и большим объемом закупок в целях своевременного предотвращения нарушений, которые могут быть обнаружены органами аудита или финансового контроля. Для организации такого рода контроля заказчику также можно воспользоваться Методическими рекомендациями по осуществлению внутреннего финансового аудита, утвержденными Письмом Минфина России от 19.01.2015 № 02-11-05/932.

Раздел 2

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

2.1. Аудит в сфере закупок

Одним из видов контроля в контрактной системе закупок, предполагающим анализ эффективности и обоснованности закупок, является *аудит закупок*, осуществляемый Счетной палатой, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в соответствии с требованиями ст. 98 Закона № 44-ФЗ.

Аудит в сфере закупок проводится с целью анализа эффективности всего закупочного цикла – от планирования закупок до исполнения контрактов – в процессе реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами (в т.ч. межгосударственными); выполнения функций и полномочий государственных органов власти и органов управления государственными внебюджетными фондами⁵.

Деятельность субъектов аудита в сфере закупок регулируется рядом нормативных правовых актов (Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», Фе-

⁵ Совершенствование контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебно-практическое пособие / О.В. Киселева, Е.П. Карпова, И.А. Погорелова, М.Н. Рейц, О.А. Шабанова; под общ. ред. Г.С. Спирчагова. – Ульяновск: УлГУ, 2016. – С. 153-154.

деральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Органы аудита:

- обобщают результаты, в том числе устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
- готовят предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок;
- систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в Единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

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

- организацию и процесс использования бюджетных средств начиная с этапа планирования закупок; в том числе осуществляется анализ и оценка процедуры планирования обоснования закупок и обоснованности потребности в закупках;
- законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам; при этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг;
- эффективность и результаты использования бюджетных средств;
- систему ведомственного контроля в сфере закупок;
- систему контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

Наглядно основные элементы аудита в сфере закупок можно представить следующим образом (рис. 2.1).

В рамках аудита оцениваются 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.

Поэтому подготовка заказчика к данному виду контроля требует значительных организационных усилий, в том числе предоставления значительного объема документов. Детально рекомендации для заказчика по подготовке к аудиторской проверке представлены в *Приложении 5*.



Рис. 2.1. Основные элементы аудита в сфере закупок

Этапы проведения аудита в сфере закупок можно представить в следующем виде:

1. Подготовительный этап – предварительное изучение предмета, сбор необходимых данных. На подготовительном этапе аудита в сфере закупок осуществляются предварительное изучение предмета и объектов аудита (контроля), анализ их специфики, сбор необходимых данных и информации, по результатам которых подготавливается программа аудита в сфере закупок.

2. Основной этап – реализация экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности 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.

На основном этапе аудита в сфере закупок проводятся проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам в соответствии с вопросами программы аудита в сфере закупок, в том числе непосредственно на объектах аудита (контроля), в ходе которых осуществляются сбор и анализ материалов, документов, информации, фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета по проведенному аудиту.

По результатам данного этапа составляются акты, рабочие документы, фиксирующие результаты проверки, которые служат основой для подготовки отчета по проведенному аудиту, заключений, выводов и рекомендаций.

3. Заключительный этап – обобщение результатов аудита, подготовка отчета по проведенному аудиту. На заключительном этапе аудита в сфере закупок обобщаются результаты проведения аудита, подготавливается отчет по проведенному аудиту, в том числе устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, формулируются предложения, направленные на их устранение и совершенствование контрактной системы в сфере закупок.

Предложения (рекомендации) формулируются таким образом, чтобы они были направлены на устранение выявленных отклонений, нарушений и недостатков, а также причин их возникновения; ориентированы на принятие объектами аудита конкретных мер по устранению выявленных отклонений, нарушений и недостатков; направлены на получение результатов от их внедрения, которые можно оценить или измерить.

Выявление незаконных действий (бездействия) со стороны участников контрактной системы в сфере закупок, имеющих признаки состава преступления, влекущих за собой уголовную ответственность, не является основной целью проведения аудита в сфере закупок. Однако аудиторами учитываются факторы риска, связанные с нарушением законодательства в сфере закупок, которые могут привести к необходимости принятия ими мер реагирования в соответствии с уголовным законодательством, и отслеживания их при выполнении контрольных процедур.

Методическими рекомендациями по проведению аудита в сфере закупок, утвержденными Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.03.2014 № 15К 961) регламентированы параметры целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности, результативности, законности закупок, которые могут быть основой формирования современного статистического инструментария для оценки сферы закупок.

Под *целесообразностью* расходов на закупки понимается наличие обоснованных государственных нужд, необходимых для достижения целей и реализации мероприятий государственных программ РФ, исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, выполнения установленных функций и полномочий государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ.

Обоснованность расходов на закупки – это наличие обоснования, в том числе с использованием правил нормирования, как запла-

нированных закупок, их объемов (количества), так и требований к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам закупаемых товаров, работ, услуг, их необходимости. В рамках контрольного мероприятия также целесообразно оценивать качество планирования закупок заказчиком, в том числе путем анализа количества и объема вносимых изменений в первоначально утвержденные план и план-график закупок, а также ритмичность закупок (их равномерное распределение) в течение года.

Своевременность расходов на закупки рассматривается как установление и соблюдение заказчиком сроков, достаточных для реализации контракта и достижения целей осуществления закупок в надлежащее время и с минимальными издержками. В рамках контрольного мероприятия целесообразно учитывать сезонность работ, услуг, длительность и непрерывность производственного цикла отдельных видов товаров, работ, услуг, а также наличие резерва времени для осуществления приемки товаров, работ и услуг, позволяющего поставщику, подрядчику, исполнителю устранить недостатки.

Эффективность расходов на закупки понимается как 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.

При оценке эффективности расходов на закупки рекомендуется применять приведенные в Методических рекомендациях показатели (как в целом по объекту аудита (контроля) за отчетный период, так и по конкретной закупке).

Результативность расходов на закупки понимается как степень достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд (наличие товаров, работ и услуг в запланированном количестве (объеме) и качестве) и целей осуществления закупок. Оценка результативности расходов на закупки включает как определение экономи-

ческой результативности, так и достигнутого социально-экономического эффекта.

Экономическая результативность определяется путем сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов использования бюджетных средств, которые выступают в виде конкретных товаров, работ, услуг.

Социально-экономический эффект использования бюджетных средств определяется на основе анализа степени удовлетворения государственных нужд и достижения установленных целей осуществления закупок, на которые были использованы бюджетные средства.

Под *законностью* расходов на закупки понимается соблюдение участниками контрактной системы в сфере закупок законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Аудит в сфере закупок отличается от мониторинга закупок (табл. 2.2) многим:

1. Несмотря на то, что аудит в сфере закупок – это самый аналитичный вид контроля, он в отличие от мониторинга носит спорадический и выборочный характер.

2. В отличие от органов мониторинга, органы аудита передают информацию о выявленных нарушениях в Федеральную антимонопольную службу РФ и (или) правоохранительные органы (Прокуратуру, ФСБ, Следственный комитет, МВД) для привлечения виновных лиц к соответствующему виду ответственности.

Однако в отличие от органов контроля (по ст. 99 Закона № 44-ФЗ), которые имеют право осуществлять административное производство, выдавать обязательные для исполнения предписания и обращаться в суд с требованиями о признании проведенных закупок недействительными, органы аудита лишены специальных мер реагирования в рамках аудита закупок и могут пытаться препятствовать незаконному и неэффективному использованию средств только в рамках общей компетенции. Отсутствие права на судебное оспаривание итогов закупок

крайне ограничивает эффективность деятельности органов аудита в сфере закупок.

Таблица 2.2

**Сравнительный анализ
мониторинга и аудита в сфере закупок**

	Мониторинг закупок	Аудит в сфере закупок
Органы	Минфин РФ; Органы исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы; Местная администрация	Счетная палата РФ; Контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований
Объект	Данные ЕИС	Информация о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам
Цели	Оценка степени достижения целей осуществления закупки; Оценка обоснованности закупок; совершенствование законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок	Анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ
Результаты	Результаты мониторинга оформляются сводным аналитическим отчетом, содержащим оценку эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также меры по совершенствованию законодательства и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе. Отчет представляется в Правительство Российской Федерации и размещается в ЕИС	Установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизация информации о реализации предложений. Обобщенная информация размещается в ЕИС

Для повышения эффективности государственного финансового аудита и контроля Счетной палатой в 2015 году была разработана и внедрена в эксплуатацию Информационно-аналитическая система удаленного проведения внешнего государственного аудита (ИАС УВГА), которая интегрируется с внешними информационными системами, в том числе с системами федеральных органов исполнительной власти, благодаря чему в онлайн-режиме обеспечивается поиск и получение всей необходимой информации и документов по объектам проверок, а также осуществляется автоматизированное выявление нарушений без выезда на объект проверки.

В информационной системе автоматизированное выявление нарушений осуществляется по 85-ти видам нарушений и их количество постоянно увеличивается.

Например, автоматизированным способом Счетная палата может выявлять такие нарушения, как несоблюдение сроков размещения утвержденного плана-графика закупок, заключения государственного контракта, распределения и доведения лимитов бюджетных обязательств ведомствами до подведомственных получателей, а также неприменение мер ответственности по контракту к недобросовестному поставщику (подрядчику, исполнителю), нарушения предельных размеров авансовых платежей по государственным контрактам, превышение нормативных затрат на отдельные виды товаров, работ, услуг, и предельные цены на них.

Также в настоящее время активно развивается введенный в эксплуатацию в 2016 году портал по государственному финансовому аудиту (контролю)⁶. Портал аккумулирует в открытом доступе все отчеты и результаты проверок, и представляет собой аналитическую систему для размещения информации с предоставлением пользователям возможности формирования информации в различных аналитических разрезах.

⁶ Государственная информационная система для размещения информации о проведении государственного (муниципального) финансового аудита (контроля) в сфере бюджетных правоотношений. – URL: <https://portal.audit.gov.ru/#/main-page>.

Счетной палатой РФ по итогам 2017 года было выявлено более 6,5 тысяч нарушений на общую сумму 1,9 трлн руб. Значительное увеличение выявленных нарушений в 2017 году по сравнению с 2016 годом (выявлено 3855 нарушений на сумму 965 млн рублей), во многом обусловлено использованием ИАС УВГА.

В результате контрольной деятельности Счетной палаты в 2017 году в бюджетную систему Российской Федерации было возвращено 18,8 млрд руб. (в 2016 г. сумма возврата составила 8,8 млрд руб.). По большинству выявленных нарушений возврат средств в бюджетную систему невозможен: например, по нарушениям, связанным с несоответствием бюджетной отчетности фактической финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля. После выявления нарушений подобного типа объектами контроля предпринимаются меры по исправлению ситуации и недопущению ее повторения в дальнейшем. Благодаря такой превентивной работе в 2017 году наблюдается снижение количества нарушений, связанных с заключением контрактов при отсутствии необходимых бюджетных средств; приемкой и оплатой по контрактам поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), несоответствующих заявленным условиям контракта.

Наиболее часто выявляемыми в ходе аудита закупок в 2017 году нарушениями остаются нарушения при обосновании закупок и определении начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК). В этой связи заказчикам рекомендуется:

- 1) использовать реестровые цены при анализе ценовой информации в процессе расчета НМЦК;
- 2) по открытым базам данных осуществлять проверку аффилированности юридических лиц, ценовые предложения которых используются в расчете НМЦК;
- 3) осуществлять расчет НМЦК строго по тому описанию объекта закупки, которое планируется к размещению в извещении о закупке, документации и контракте.

2.2. Мониторинг в сфере закупок

Инструментом, позволяющим постоянно контролировать и анализировать эффективность функционирования контрактной системы закупок с целью своевременного регулирования системы закупок и выработки необходимых коррективов законодательства о закупках, является *мониторинг контрактной системы*.

В соответствии с ч. 1 ст. 97 ФЗ № 44 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.

В ходе осуществления мониторинга оценивается:

- степень достижения целей закупок, а также обоснованность закупок в соответствии со ст. 18 Закона;
- необходимость совершенствования российского законодательства о контрактной системе в сфере закупок;
- эффективность обеспечения государственных и муниципальных нужд на основе методики, разрабатываемой и утверждаемой Минэкономразвития РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной и банковской деятельности.

Органом, осуществляющим мониторинг закупок, является федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы.

До 1 июля 2017 года данным органом власти являлось Минэкономразвития РФ, с 1 июля 2017 года и по настоящее время – Минфин РФ. За субъектами и муниципальными образованиями РФ законодательно не закреплено право по проведению мониторинга закупок. Однако региональные и муниципальные органы исполнительной вла-

сти по регулированию контрактной системы в сфере закупок могут проводить мониторинг закупок только в соответствии с актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций.

Органы мониторинга не выявляют нарушения законодательства в сфере закупок в ходе мероприятий мониторинга закупок заказчика и не принимают обязательные к исполнению заказчиками предписания об их устранении⁷. Этим мониторинг отличается от контроля и аудита в сфере закупок.

Общественные объединения и объединения юридических лиц также могут быть субъектами, проводящими мониторинг закупок. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 102, они вправе также осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок. В зависимости от результатов общественного мониторинга его организатор вправе инициировать проведение общественного обсуждения, общественных (публичных) слушаний, общественной проверки, общественной экспертизы, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – иных общественных мероприятий.

Мониторинг осуществляется в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 1193 от 03.11.2015, и представляет собой систему наблюдения и статистического анализа посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации:

а) об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков закупок, содержащейся в единой информационной системе;

б) поступающей от федеральных органов исполнительной власти;

в) содержащейся в письмах и обращениях от федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов,

⁷ Ковалева А.Ю. Мониторинг государственных и муниципальных закупок // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – № 3. – С. 26-32.

органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, граждан, организаций, в том числе общественных объединений, объединений юридических лиц, включая результаты общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

г) о вступивших в законную силу судебных решениях и судебных актах, касающихся вопросов осуществления закупок;

д) содержащейся в иных открытых источниках.

Минфин должен формировать аналитические отчеты за каждый квартал до последнего числа месяца, следующего за отчетным кварталом, а за последний квартал отчетного года – до 1 марта года, следующего за отчетным годом. А также ежегодно представлять результаты мониторинга в виде сводного аналитического отчета, который представляется в Правительство РФ и размещается в Единой информационной системе (<http://zakupki.gov.ru>) до 30 апреля года, следующего за отчетным. В сводном аналитическом отчете содержится информация:

- о количестве размещенных извещений об осуществлении закупок, суммарном значении начальных (максимальных) цен контрактов, в том числе мониторинг централизованных закупок;
- о количестве состоявшихся и несостоявшихся процедур;
- о количестве и общей стоимости контрактов;
- об исполнении контрактов, в том числе об оплате и начислении неустоек;
- о ведении реестра недобросовестных поставщиков;
- о ведении реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок;
- о количестве банковских гарантий и общей денежной сумме, указанной в них;
- о результатах осуществления контроля;
- о функционировании ЕИС;
- об оценке эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- о мерах по совершенствованию законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Как видим, мониторинг в сфере закупок должен представлять собой механизм анализа не только качества работы государственных и муниципальных заказчиков, но и эффективности функционирования контрактной системы закупок.

Однако если обратиться к данным Сводного отчета о мониторинге закупок за 2016 год⁸, можно отметить наличие значительного объема описательных статистических данных и при этом явный дефицит аналитических выводов или рекомендаций участникам контрактной системы относительно этих данных.

В частности, в отчете о мониторинге закупок за 2016 год обратим внимание на следующее:

В отчетном периоде 2016 года в ЕИС было размещено более 3 млн извещений об осуществлении закупок общим объемом более 6,5 трлн рублей (табл. 2.3, рис. 2.4). При этом данные показатели закупочной деятельности незначительно превысили аналогичные показатели 2015 г.

Общий объем заключенных контрактов составил около 5,3 трлн рублей. Общий объем закупок у единственного поставщика увеличился относительно показателя 2015 года на 7 %.

Экономия бюджетных средств достигла 419,4 млрд рублей. Среднее снижение цен при проведении конкурентных закупок составило 8,2 %.

Среднее количество участников закупок на торгах составило в среднем около 2,7. Среднее значение «индекса одной заявки» (это показатель, рассчитываемый как отношение количества процедур закупок с одной поданной заявкой на участие к общему количеству) – 6,6 %, что в 1,5 раза меньше аналогичного показателя 2015 года.

⁸ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ (2016). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420380566>.

Таблица 2.3

**Сведения о количественном и общем объеме извещений
в разбивке по процедурам определения поставщика**

Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя)	Количество извещений, шт.		Прирост количества извещений относительно прошлого года		Общий объем извещений, млрд рублей		Прирост общего объема извещений относительно прошлого года	
	2015	2016	Абсо- лютное значе- ние, шт.	Относи- тель- ное значе- ние, %	2015	2016	Абсо- лютное значе- ние, млрд рублей	Отно- ситель- ное значе- ние, %
Двухэтапный конкурс	63	65	2	+3	1 169,3	548,7	-620,6	-53
Закрытый аукцион	192	279	87	+45	26 530,4	10 210,8	-16 319,5	-62
Закрытый конкурс	88	158	70	+80	39 683,1	30 342,2	-9 340,9	-24
Закрытый конкурс с ограниченным участием	5	14	9	+180	2 060,8	19 868,8	17 808,0	+864
Закупка у ед. поставщика	808 694	795 976	-12 718	-2	1 185 916,4	1 279 605,4	93 689,0	+8
Запрос котировок	456 036	415 842	-40 194	-9	73 210,1	66 345,8	-6 864,3	-9
Запрос предложений	12 964	11 156	-1 808	-14	64 178,1	109 227,0	45 049,0	+70
Конкурс с огр. участием	7 652	8 076	424	+6	451 818,9	287 067,8	-164 751,1	-36
Открытый конкурс	35 528	34 976	-552	-2	1 042 788,4	815 104,4	-227 684,0	-22
Предварительный отбор	8 754	8 843	89	+1	123,6	31,8	-91,8	-74
Способ (особенности), установленные Правительством РФ	0	9 595	9595	+100	0,0	13 121,2	13 121,2	+100
Электронный аукцион	1 728 292	1 796 843	68551	+4	3 467 297,8	3 874 784,8	407 487,1	+12
Общий итог	3 058 268	3 081 823	23 555	+0,8	6 354 777	6 506 259	151 482	+2,4

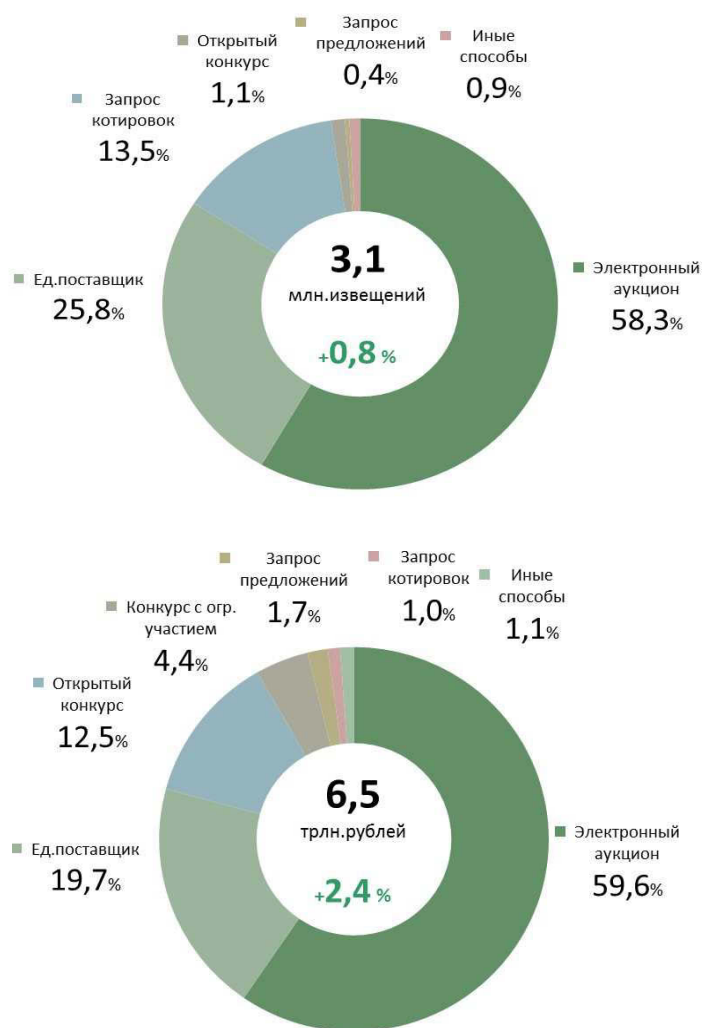


Рис. 2.4. Доли количества и общего объема извещений в 2016 г.

Самым распространенным способом определения поставщика в 2016 году остался электронный аукцион, доля которого составила почти 60 % и от общего количества, и от общего объема размещенных на официальном сайте извещений. В целом с 2014 года наблюдается стабильный рост объема закупок, осуществленных указанным способом: так, прирост количества и общего объема электронных аукционов относительно аналогичных показателей 2015 года составил 4 и 12 % соответственно.

Также отмечается небольшой прирост количества конкурсов с ограниченным участием (на 6 %) с одновременным снижением обще-

го объема извещений об осуществлении таких закупок (на 36 %), что свидетельствует о снижении средней цены извещения указанной процедуры на 40 %. Аналогичная ситуация складывается также в целом по закупкам, осуществляемым путем проведения конкурсов всех видов (двухэтапные конкурсы и конкурсы с ограниченным участием).

По итогам закупочной деятельности 2016 года несостоявшимися признано более 564,8 тыс. закупок общим объемом более 1,2 трлн рублей, что на 9,2 и 7,5 % соответственно меньше аналогичных показателей 2015 года (рис. 2.5).

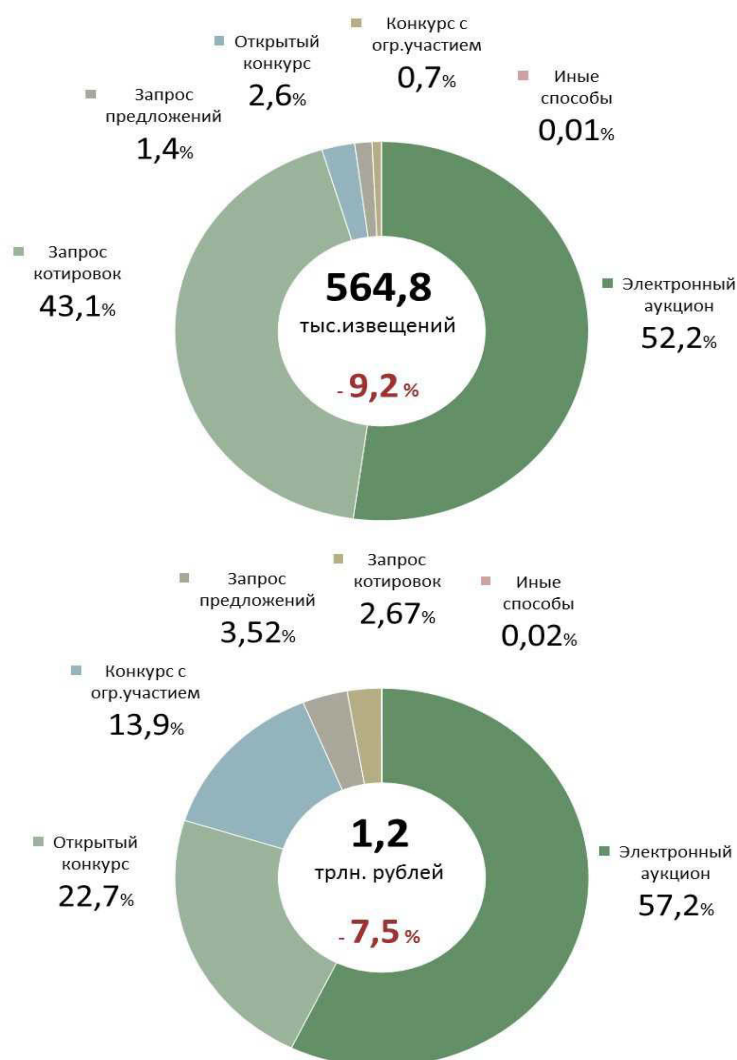


Рис. 2.5. Доли количества и общего объема несостоявшихся процедур в 2016 г.

Доля несостоявшихся процедур от общего количества и объема размещенных в 2016 году извещений составила 17 % в количественном и 19 % в суммарном выражении.

Около 49 % от общего объема несостоявшихся процедур (более 593,8 млрд рублей) приходится на долю процедур определения поставщика, которые признаны несостоявшимися по причине подачи или допуска одной заявки и по результатам проведения которых заключены контракты.

Общий объем экономии по результатам проведения таких процедур составил 20,8 млрд рублей (3,5 %). Существенную долю в общее количество несостоявшихся процедур определения поставщика внесли электронные аукционы, 52,2 % которых признаны несостоявшимися. При этом их доля от общего объема размещенных в 2016 году извещений об осуществлении таких процедур составляет около 14,9 %.

Основной причиной признания несостоявшимися электронных аукционов является несоответствие вторых частей заявок участников требованиям аукционной документации, общий объем извещений таких процедур составил около 320,4 млрд рублей (46,4 %). Также следует отметить, что количество таких процедур в 2,2 раза превышает аналогичный показатель 2015 года.

В 2016 году заключено более 3,3 млн контрактов общим объемом около 5,3 трлн рублей, что на 2,5 % больше в количественном выражении и на 2,4 % меньше в денежном выражении, чем за аналогичный период 2015 года (рис. 2.6).

Основную долю составляют контракты, заключенные по результатам проведения электронных аукционов, запросов котировок, а также заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, поставщиком).

Средняя цена контракта в 2016 году составила 1,57 млн рублей, что почти на 5 % меньше аналогичного показателя 2015 года.

Среднее количество поданных заявок на участие в закупке в 2016 году составляет в среднем около 2,7 заявок на одну процедуру определения поставщика.

Динамика подачи заявок в зависимости от способов осуществления закупки представлена на рисунке 2.7.

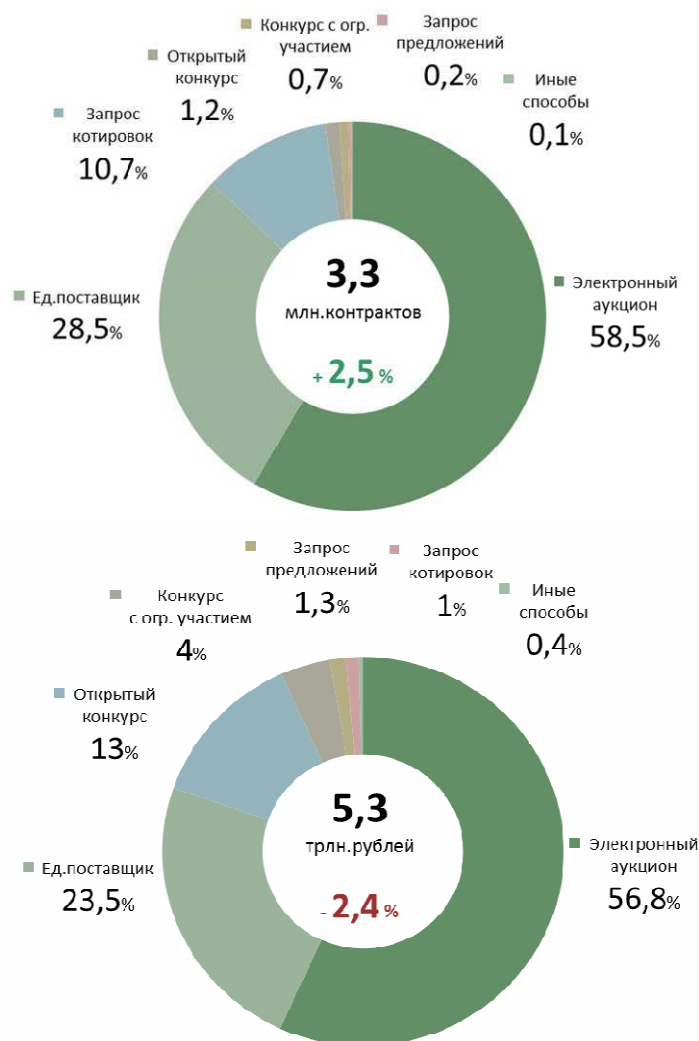


Рис. 2.6. Количество и общий объем заключенных контрактов в 2016 г.

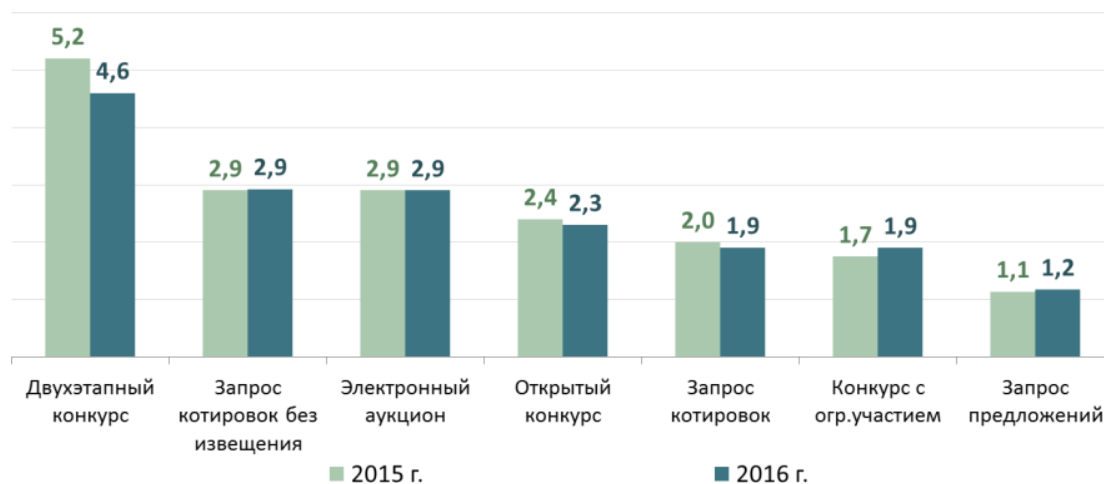


Рис. 2.7. Среднее количество поданных заявок на участие в процедурах закупок



Рис. 2.8. Объем контрактов в разрезе номенклатуры ОКПД2, млрд рублей

Наиболее конкурентным способом определения поставщика в отчетном периоде 2016 года является двухэтапный конкурс, на участие в котором в среднем было подано 4,6 заявки; наименее конкурентным – запрос предложений, на который в среднем подано 1,2 заявки участника.

Наиболее конкурентные закупки осуществляются в ценовом диапазоне до 50 млн рублей.

Наименьшее количество потенциальных поставщиков участвуют в закупках в ценовом диапазоне от 500 млн до 1 млрд рублей.

Наибольшая конкуренция наблюдается на рынке строительства зданий и работ по возведению зданий и услуг в области инженерно-технического проектирования (в среднем в закупках участвовало до 3,8 участника).

В 2016 году сохраняется устойчивый рост объема экономии денежных средств по результатам проведения определений поставщиков (подрядчиков, исполнителей) среди субъектов малого предпринимательства и социально-ориентированных некоммерческих организаций (СМП, СОНКО).

Так, по результатам проведения в 2016 году таких процедур общий объем экономии составил около 92 млрд рублей, что на 22 % больше аналогичного показателя 2015 года. При этом доля экономии от общего объема закупок у СМП, СОНКО составила 11,5 %.

Объемы заключенных в 2015-2016 годах контрактов в разрезе номенклатуры ОКПД2 представлены на рисунке 2.8.

Наибольший объем закупок по итогам отчетного периода 2016 года осуществлялся заказчиками в сфере строительства автомобильных дорог и возведения зданий (более 1,3 трлн рублей), для медицинских целей, включая закупки лекарственных препаратов и оборудования (около 535 млрд рублей), а также закупок услуг, связанных с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук (около 447 млрд рублей).

При этом следует отметить, что объем закупок услуг, связанных с научными исследованиями и экспериментальными разработками в области естественных и технических наук, вырос в 3,5 раза относительно объема таких закупок 2015 года, а объем закупаемых услуг в области инженерно-технического проектирования и связанных технических консультативных услуг, напротив, снизился почти в 3,2 раза.

Общий объем контрактов, заключенных с единственным поставщиком, в отчетном периоде 2016 года составил:

- 1,14 трлн рублей (21,7 % от общего объема заключенных контрактов) без учета контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся конкурентных закупок;
- 1,24 трлн рублей (23 % от общего объема заключенных контрактов) с учетом контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся конкурентных процедур (рис. 2.9).

По сравнению с аналогичным периодом 2015 года объем закупок у единственного поставщика в 2016 году (без учета контрактов, заключенных по результатам несостоявшихся конкурентных закупок) увеличился на 11 млрд рублей.

Увеличение общего объема таких закупок обусловлено, в частности, ростом объема закупок по следующим основаниям:

- закупки у естественных монополий на 5,2 млрд рублей (на 5,2 % больше аналогичного показателя 2015 года) (п. 1 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);
- на оказание коммунальных услуг (например, водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, газоснабжение) – на 39,1 млрд рублей (на 24,4 % больше аналогичного показателя 2015 года) (п. 8 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ);
- на энергоснабжение – на 22,8 млрд рублей (на 24,7 % больше аналогичного показателя 2015 года) (п. 29 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ); закупки печатных изданий или электронных изданий определенных авторов и услуг по предоставлению доступа к электронным изданиям – на 3,6 млрд рублей (на 52 % больше аналогичного показателя 2015 года) (п. 14 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

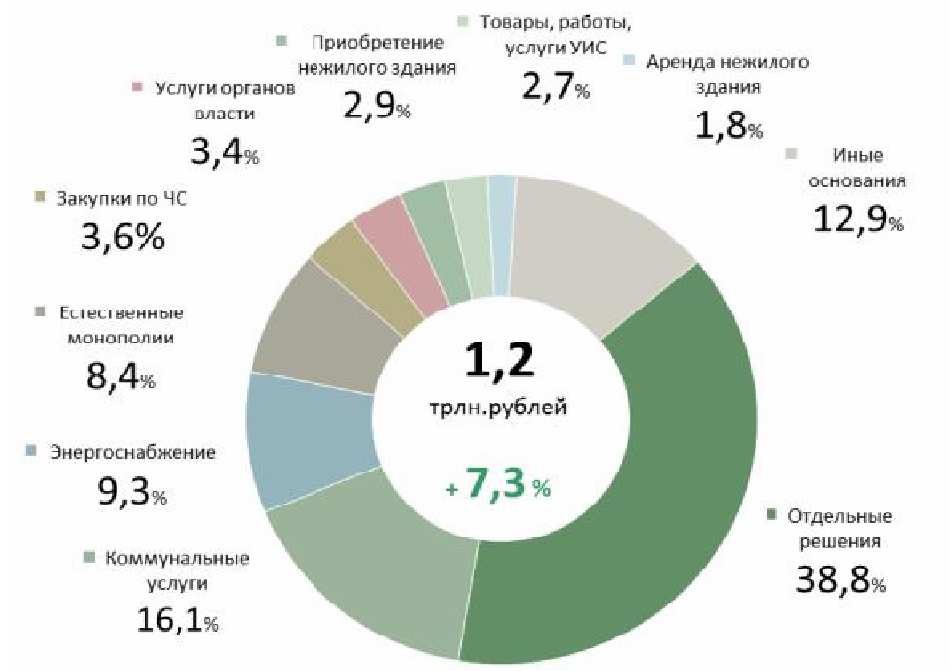


Рис. 2.9. Соотношение случаев закупок у единственного поставщика в 2016 году

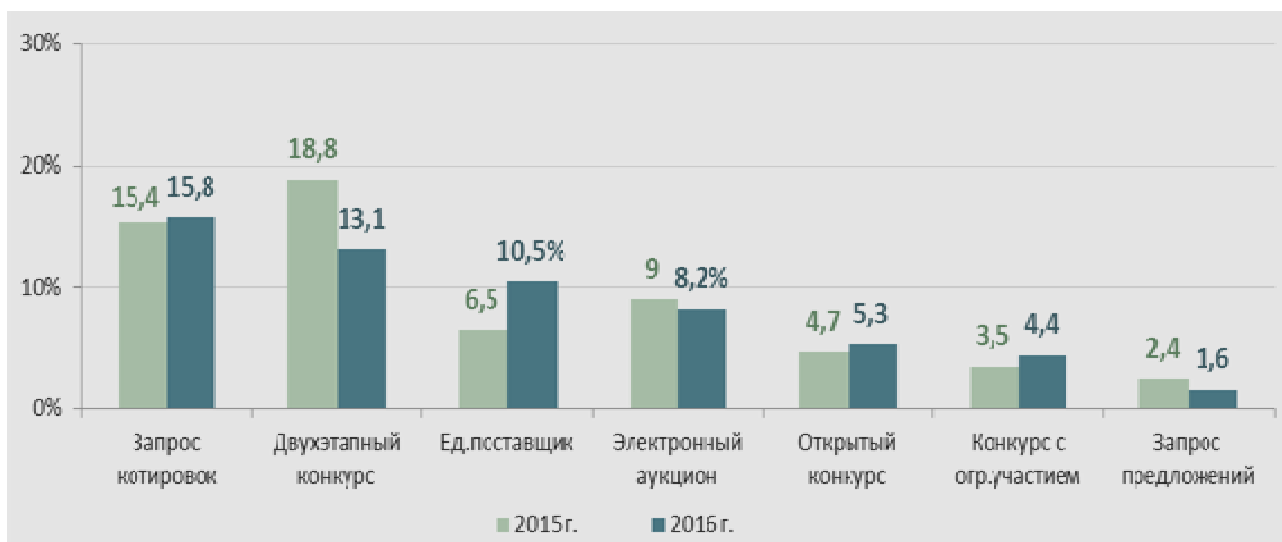


Рис. 2.10. Относительная экономия по результатам осуществления закупок в 2015–2016 гг. по способам определения поставщика

Полученные по результатам мониторинга сведения отражают положительную динамику роста экономии денежных средств по результатам осуществления закупок в 2016 году (рис. 2.10). Общая экономия в 2016 году составила более 419 млрд рублей. Среднее значение снижения цены при проведении конкурентных закупок в отчетном периоде составило порядка 8 %. Прирост экономии по итогам отчетного периода составил 12 % относительно аналогичного показателя 2015 года.

На основе анализа данных отчета «Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам первого полугодия 2018 г.» можно сделать вывод о положительной динамике развития системы государственных и муниципальных закупок за предыдущий период (рис. 2.11). Объем средств бюджетов всех уровней, которые обращаются в рамках контрактной системы закупок, с 2014 года вырос на 36,2 % и составил в 2018 году около 8 трлн рублей. В среднем ежегодный прирост объема закупок достигает 8 %.

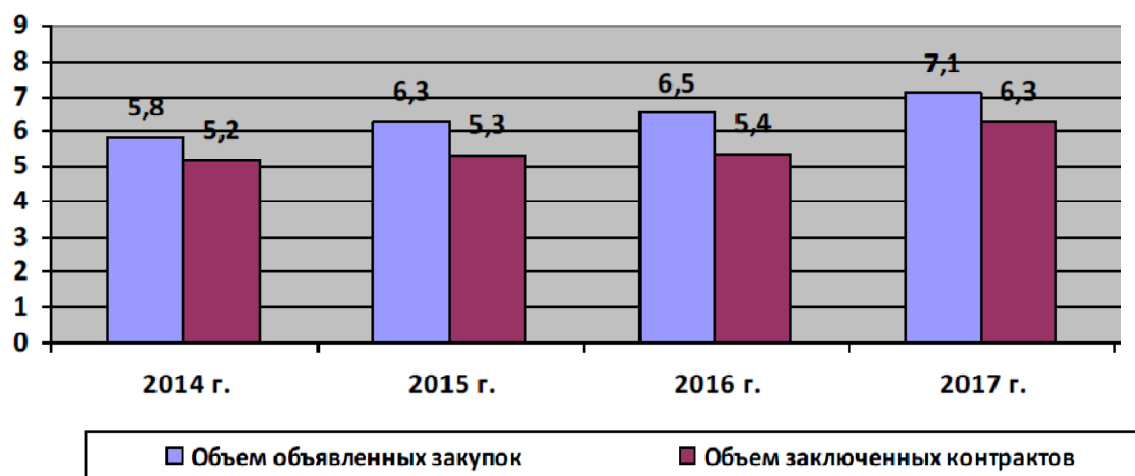


Рис. 2.11. Объемы закупок для государственных и муниципальных нужд, трлн руб.

По итогам I полугодия 2018 года в ЕИС было размещено около 1,621 млн извещений об осуществлении закупок общей стоимостью около 3 трлн рублей. По объему извещений: 71 % от всех процедур

составил электронный аукцион, 13 % – закупка у единственного поставщика, 7 % – открытый конкурс, 4 % – конкурс с ограниченным участием.

По сравнению с аналогичным периодом 2017 года в I полугодии 2018 года наблюдается увеличение количества извещений, размещенных при проведении электронного аукциона (на 2,6 %) и открытого конкурса (на 15,4 %), при этом количество извещений, размещенных при проведении других способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) остается на уровне 2017 года.

В первом полугодии 2018 года было заключено почти 2 млн контрактов общим объемом более 3 трлн рублей, что соответственно на 17,5 % и на 44 % больше аналогичных показателей 2017 года. Наблюдается значительный рост количества контрактов, заключенных по результатам проведения открытых конкурсов (почти на 16 %) и электронных аукционов – на 7,6 %. Средняя цена контракта в первом полугодии 2018 года составила около 1,8 млн рублей, что на 21,6 % превышает аналогичный показатель 2017 года (1,48 млн рублей).

Продолжая тенденции 2017 года, в первом полугодии 2018 года наибольшее количество контрактов при проведении электронного аукциона заключено на площадке ЗАО «Сбербанк-АСТ» – 40,9 % от общего количества, заключенных на всех электронных площадках. Однако, по стоимости заключенных контрактов ранжированный список электронных площадок иной: ЗАО «СбербанкАСТ» – 24 %, ООО «РТС-тендер» – 29 %, АО «ЕЭТП» – 28 %.

В первом полугодии 2018 года размещено более 600 тысяч извещений о закупках, участниками которых могут быть только СМП и СОНКО, общим объемом более 524 млрд рублей, что на 45,8 % и 66,7 % соответственно выше аналогичных показателей 2017 года. При этом средняя цена извещений о таких закупках составила 872,07 тыс. рублей, что на 14,7 % выше аналогичного показателя 2017 года. По результатам таких процедур заключено 598,1 тыс. контрактов общим объемом более 389 млрд рублей, что на 54,4 % выше аналогичного показателя 2017 года.

Общий объем экономии по итогам первого полугодия 2018 года составил 158,3 млрд рублей, что в относительном выражении составило почти 5%. Среднее значение снижения цены при проведении электронного аукциона в отчетном периоде составило 5,82 %, при проведении открытого конкурса – 7,14 %, при проведении конкурса с ограниченным участием – 2,26 %.

Как видим, в текстах рассмотренных аналитических отчетов о мониторинге закупок отсутствуют выводы о степени достижения целей осуществления закупок и их обоснованности, а оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд ограничивается обзором экономии бюджетных средств, полученной в результате снижения начальной цены в процессе конкурентных процедур.

Не оспаривая важность статистических данных о российских закупках, фиксируемых в аналитических отчета Минфина РФ, для всех участников контрактной системы и органов регулирования и контроля контрактной системы особенно, целесообразно дополнить данные отчеты аналитическими обзорами, в частности:

1. Анализом издержек заказчика (и поставщика) на осуществление закупок различными способами.

Этим вопросом неоднократно задавались зарубежные специалисты, оценивая затраты на проведение закупок. По России какие-либо официальные данные о размере издержек на осуществление государственных и муниципальных закупок отсутствуют. Однако органы регулирования контрактной системы закупок вполне могут рассмотреть методики учета, оценки и анализа таких издержек, предлагаемые российскими учеными в новейших исследованиях⁹, которых в настоящее время достаточно.

⁹ См., например: Какие факторы влияют на снижение цен на торгах и что порождает проблемы при исполнении госконтрактов? (эмпирический анализ на микро-данных крупной бюджетной организации): препринт WP1/2012/01 / А.А. Яковлев, О.А. Демидова, О.Н. Балаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012; Эмпирический анализ системы госзакупок в России / А.А. Яковлев, О.А. Демидова, Е.А. Подколзина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2015.

2. *Анализом деятельности заказчиков*, отличающихся по объемам закупок, профилям деятельности, месту нахождения и уровням бюджета, с детальным исследованием специфики закупок и возникающих проблем в процессе их проведения.

Данная информация вполне может быть предоставлена органами ведомственного контроля, а также аудита в сфере закупок. На основе таких материалов станет возможен учет отраслевой специфики закупок при осуществлении их государственного регулирования.

3. *Оценкой эффективности закупок с точки зрения достижения целей осуществления закупок.*

Многолетнее использование показателей «экономия» и «доля расторгнутых контрактов», лишь косвенно свидетельствующих об эффективности закупок, для оценки эффективности закупок не выдерживает критики, поскольку при таком подходе самой эффективной закупкой оказывается закупка с изначальным завышением начальной (максимальной) цены контракта.

Вопросом поиска оптимальных способов оценки эффективности закупок неоднократно задавались зарубежные и российский специалисты, и на современном этапе существует достаточно исследований этого вопроса¹⁰, которые могут быть учтены органами регулирования контрактной системы закупок при осуществлении мониторинга.

4. *Оценкой эффективности подзаконных актов о преференциях, преимуществах, ограничениях и импортозамещении в сфере закупок.*

Подобная оценка полностью отсутствует в актуальном мониторинге закупок, однако ее введение позволило бы значительно откорректировать используемые на современном этапе технологии импортозамещения и поддержки отдельных категорий участников закупок, сделав их более адресными и результативными.

¹⁰ См. например: Подосинников Е.Ю., Мутылина К.О., Михалева О.В. Эффективность функционирования контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: правовое регулирование и подходы к оценке // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2017. – № 1(19). – С. 277-286.

5. *Оценкой мультипликативных макроэкономических эффектов* государственных и муниципальных закупок.

Вопрос использования методов интегральной оценки эффективности закупок не является новым для российского экспертного сообщества в сфере закупок, и на современном этапе также имеется достаточно исследований¹¹, которые могут быть использованы при осуществлении мониторинга закупок.

Думается, что совершенствование процесса осуществления мониторинга государственных и муниципальных закупок в указанных направлениях позволило бы сделать процесс активного изменения законодательства о контрактной системе более взвешенным, соответствующим реальным запросам всех участников контрактной системы закупок и задачам реализации промышленной политики, ориентированным на интересы конечных получателей результатов осуществления закупок.

¹¹ См., например: Кудрин А., Кнобель А. Бюджетная политика как источник экономического роста // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5-26; Смотрицкая И.И. Макроэкономические подходы к оценке интегральной эффективности системы государственных закупок // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2014. – № 5 – С. 70-79.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вольчик В. В. Трансакционный анализ сферы государственных закупок : монография / В. В. Вольчик, А. Д. Нечаев. – Ростов н/Д. : Изд-во «Содействие – XXI век», 2015. – 144 с.
2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона № 44-ФЗ (2016). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420380566>.
3. Дорошенко Т. Г. К вопросу совершенствования механизма осуществления контроля закупок / Т. Г. Дорошенко, И. А. Суханова // Известия Иркутской гос. экономической акад. – 2016. – Т. 26, № 4. – С. 583-590.
4. Какие факторы влияют на снижение цен на торгах и что порождает проблемы при исполнении госконтрактов? (эмпирический анализ на микроданных крупной бюджетной организации) : препринт WP1/2012/01 / А. А. Яковлев, О. А. Демидова, О. Н. Балаева ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.
5. Ковалева А. Ю. Мониторинг государственных и муниципальных закупок / А. Ю. Ковалева // ARS ADMINISTRANDI. – 2014. – № 3. – С. 26-32.
6. Кудрин А. Бюджетная политика как источник экономического роста / А. Кудрин, А. Кнобель // Вопросы экономики. – 2017. – № 10. – С. 5-26.
7. Лисовенко О. К. Контроль заказчика за исполнением контракта в современных условиях / О. К. Лисовенко // Государственные и муниципальные закупки – 2015 : сб. докл. – М. : Ин-т госзакупок, 2016. – С. 219-224.

8. Подосинников Е. Ю. Эффективность функционирования контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: правовое регулирование и подходы к оценке / Е. Ю. Подосинников, К. О. Мутылина, О. В. Михалева // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2017. – № 1(19). – С. 277-286.

9. Рейтинг эффективности региональных госзакупок – 2016 (Аналитический центр при Правительстве РФ). – URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/12971.pdf>.

10. Смотрицкая И. И. Макроэкономические подходы к оценке интегральной эффективности системы государственных закупок / И. И. Смотрицкая // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2014. – № 5. – С. 70-79.

11. Совершенствование контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд : учебно-практическое пособие / О. В. Киселева, Е. П. Карпова, И. А. Погорелова, М. Н. Рейц, О. А. Шабанова ; под общ. ред. Г. С. Спирчагова. – Ульяновск : УлГУ, 2016.

12. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624.

13. Шабанова О. А. Государственный заказ в механизме структурной модернизации российской экономики / О. А. Шабанова // Дискуссия. – 2013. – № 7(37). – С. 88-90.

14. Шабанова О. А. Формирование компетентностной модели выпускника дополнительных программ профессионального образования в сфере государственных и муниципальных закупок / О. А. Шабанова // Управленческое консультирование. – 2015. – № 12. – С. 60-63.

15. Шавылина Ю. А. Подходы к организации ведомственного контроля в сфере закупок / Ю. А. Шавылина // Государственные и муници-

пальные закупки – 2015 : сб. докл. – М. : Ин-т госзакупок, 2016. – С. 283-297.

16. Эмпирический анализ системы госзакупок в России / А. А. Яковлев, О. А. Демидова, Е.А. Подколзина ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом НИУ ВШЭ, 2015.

ПРИЛОЖЕНИЯ

СИСТЕМА, ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ ОРГАНОВ МОНИТОРИНГА, КОНТРОЛЯ И АУДИТА

Функции органов мониторинга, контроля и аудита



Мониторинг закупок

Вступил в силу с 1 января 2017 г.

Определение

Система наблюдений
в сфере закупок,
осуществляемых
на постоянной основе
посредством сбора,
обобщения,
систематизации и оценки
информации
об осуществлении
закупок

Цель:

Оценка
достижения целей
закупок,
обоснованности
закупок,
совершенствования
законодательства
в сфере закупок

Результат:

Сводный
аналитический отчет
с оценкой
эффективности
обеспечения
государственных
и муниципальных
нужд

Виды контроля в сфере закупок



Государственный и муниципальный контроль



Ведомственный контроль



Контроль заказчиком



Общественный контроль

Распределение функций по контролю в сфере закупок

- обоснование закупок
- соблюдение правил нормирования в сфере закупок
- обоснование начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график
- применение заказчиком мер ответственности
- соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта
- соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Федеральное
казначейство



- все этапы определения поставщика от публикации извещения до подписания контракта (плановые, внеплановые проверки)
- работа операторов ЭТП
- соблюдение антимонопольного законодательства при проведении процедур

ФАС России



Органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные
на осуществление контроля

ПЛАНОВЫЕ ПРОВЕРКИ



ВНЕПЛАНОВЫЕ ПРОВЕРКИ

1

- получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) субъекта контроля

2

- поступление информации о нарушении законодательства РФ и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок

3

- истечение срока исполнения ранее выданного предписания об устранении нарушений (осуществляет контрольный орган в сфере закупок, выдавший предписание)



Информация об **итогах плановых и внеплановых проверок** размещается в **ЕИС** и (или) **реестре жалоб**, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний

КОНТРОЛЬНЫЙ ОРГАН В СФЕРЕ ЗАКУПОК ВПРАВЕ:

- **Составлять протоколы об административных правонарушениях**, связанных с нарушением законодательства РФ и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок, **рассматривать дела об административных правонарушениях** и принимать меры по их предотвращению;
- **Выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений** в соответствии с законодательством РФ, в том числе **об аннулировании определения поставщика**;
- **Обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании** осуществленных закупок **недействительными** в соответствии с ГК РФ;
- При выявлении органами контроля в результате проверки факта совершения действия (бездействия), содержащего **признаки состава преступления**, органы должны передать информацию и документы в правоохранительные органы в течение 3 рабочих дней с даты выявления такого факта.



Предписание об устранении нарушений должно быть размещено контрольным органом в ЕИС в течение 3 рабочих дней с даты его выдачи

Ведомственный контроль

за соблюдением законодательства РФ и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков осуществляют:



Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»

Ст. 101 44-ФЗ

Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком

Заказчик обязан осуществлять контроль:

За исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством РФ

За привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (в случае установления требования об их привлечении в документации к торгам)

Ст. 102 44-ФЗ

Общественный контроль

осуществляется

Общественными
объединениями

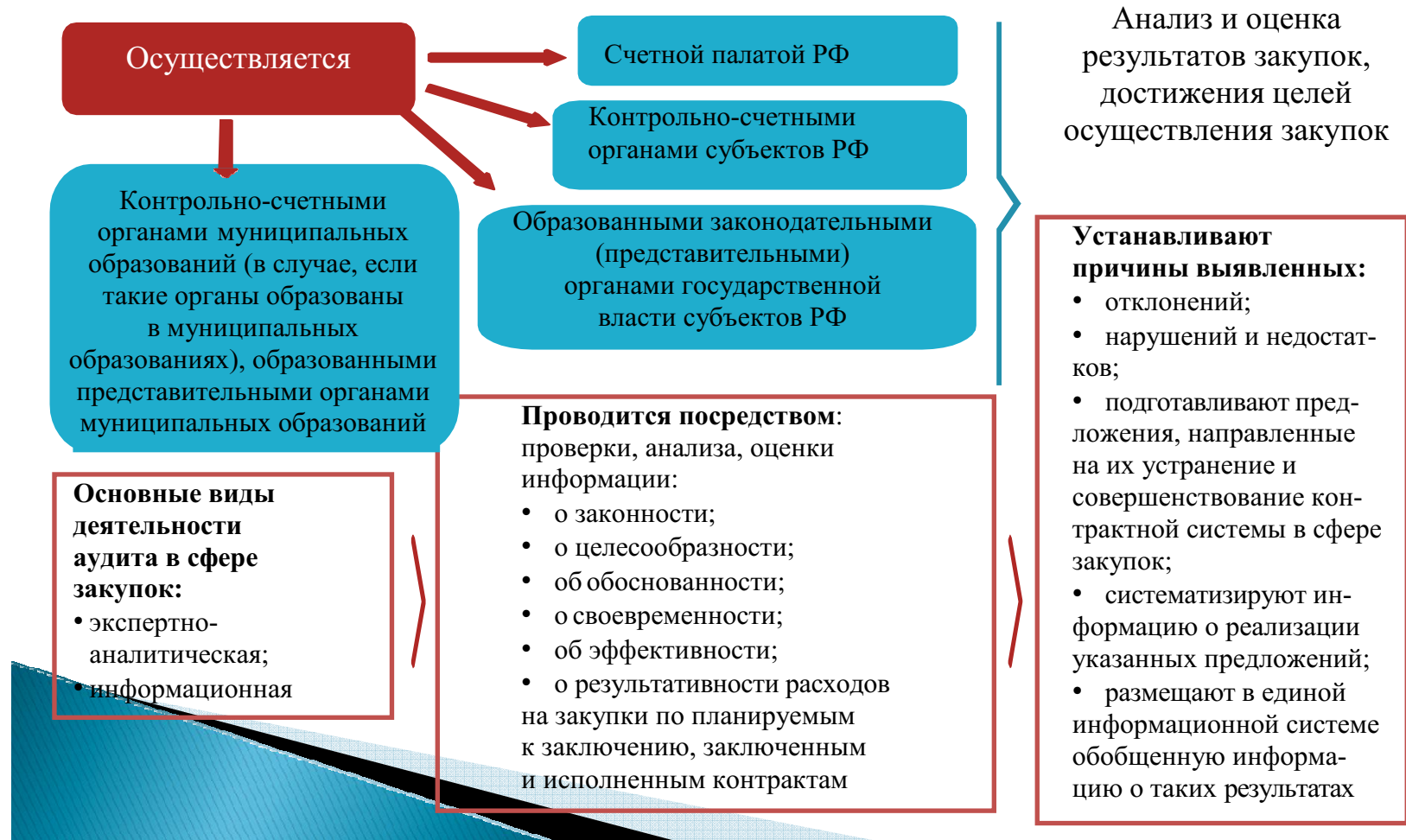
гражданами

Объединениями
юридических лиц

Общественная палата - организация, обеспечивающая взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации *(предложили включить в комиссию по закупкам членов ОП)*

Федеральный закон
Российской Федерации от 21 июля 2014 г.
№ 212-ФЗ «Об основах общественного
контроля в Российской Федерации»

Аудит в сфере закупок



**ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК
СОГЛАСНО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 5 АПРЕЛЯ 2013 Г. № 44-ФЗ
«О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК
ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД»**

Субъекты системы контроля	Основное содержание контроля (аудита, мониторинга)	Статья 44-ФЗ
Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок	Осуществляется мониторинг закупок в целях: ✓ оценки степени достижения целей осуществления закупок; ✓ оценки обоснованности закупок; совершенствования законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. В сводном аналитическом отчете дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд	ст. 97
Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований	Органы аудита в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона № 44-ФЗ	ст. 98
Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок	Плановые и внеплановые проверки в отношении: ✓ заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих; ✓ комиссий по осуществлению закупок и их членов; ✓ уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд; ✓ специализированных организаций, вы-	пп. 1 ч. 3 ст. 99

Субъекты системы контроля	Основное содержание контроля (аудита, мониторинга)	Статья 44-ФЗ
	полняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд; ✓ операторов электронных площадок	
Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере	Проводит проверки осуществления контроля за соблюдением Закона № 44 органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ (местных администраций),	ч. 11.2 ст. 99
Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок	Плановые и внеплановые проверки в отношении: ✓ заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих; ✓ комиссий по осуществлению закупок и их членов; ✓ уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд; ✓ специализированных организаций, выполняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд	пп. 2 ч. 3 ст. 99
Орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок	Плановые и внеплановые проверки в отношении: ✓ заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих; ✓ комиссий по осуществлению закупок и их членов; ✓ уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд; ✓ специализированных организаций, выполняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения фе-	пп. 3 ч. 3 ст. 99

Субъекты системы контроля	Основное содержание контроля (аудита, мониторинга)	Статья 44-ФЗ
	Федеральных нужд	
Органы ведомственного контроля	Ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией	ст. 100
Заказчики, осуществляющие контроль в сфере закупок	Контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта и исполнения условий контракта	ст. 101
Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами	Контроль за: 1. Соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика; 2. Соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок; б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках; в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках; г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах опреде-	ч. 5 ст. 99

Субъекты системы контроля	Основное содержание контроля (аудита, мониторинга)	Статья 44-ФЗ
	ления поставщиков (подрядчиков, исполнителей); д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов	
Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	Контроль в отношении: 1. Соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных статьей 18 Федерального закона № 44-ФЗ, и обоснованности закупок; 2. Соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Федерального закона № 44-ФЗ; 3. Обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график; 4. Применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 5. Соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; 6. Своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 7. Соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки	ч. 8 ст. 99
Граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц	Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе: ✓ подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о кон-	ст. 102

Субъекты системы контроля	Основное содержание контроля (аудита, мониторинга)	Статья 44-ФЗ
	трактной системе в сфере закупок; ✓ направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; ✓ осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ; ✓ обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом № 44-ФЗ; ✓ обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления; ✓ обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации	

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ ВОПРОСОВ
КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕЖДУ ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ И АУДИТА**

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
1. Организация закупок			
1.1	Порядок формирования контрактной службы (назначения контрактных управляющих)	Орган субъекта РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление контроля, органы внутреннего, ведомственного контроля	ст. 99 44-ФЗ, ст. 160.2-1 БК РФ
1.2	Порядок формирования комиссии (комиссий) по осуществлению закупок		
1.3	Порядок выбора специализированной организации		
1.4	Порядок организации централизованных закупок		
1.5	Порядок организации совместных конкурсов и аукционов		
1.6	Принятие мер по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок		
1.7	Наличие локальных правовых актов, регламентирующих вопросы контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком (ведомственного контроля в сфере закупок)		

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
2. Планирование закупок			
2.1	Соблюдение порядка формирования (изменения), размещения в информационных системах в сети Интернет планов закупок и планов-графиков закупок	Финансовые органы, органы управления государственными внебюджетными фондами	ч. 5 ст. 99 44-ФЗ
2.2	Соблюдение порядка обоснования, в установленных законодательством случаях обязательного общественного обсуждения закупок	Орган субъекта РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление контроля, органы внутреннего, ведомственного контроля	ст. 99 44-ФЗ, ст. 160.2-1 БК РФ
2.3	Соблюдение требований ккупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельным ценам товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления территориальными государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов	Орган субъекта РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление контроля, органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
2.4	Соответствие информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика	Финансовые органы, органы управления государственными внебюджетными фондами	ч. 5 ст. 99 44-ФЗ

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
2.5	Соответствие информации, включенной в планы-графики закупок, информации, содержащейся в планах закупок	Финансовые органы, органы управления государственными внебюджетными фондами	ч. 5 ст. 99 44-ФЗ
2.6	Соблюдение порядка обоснования начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Наличие документов, подтверждающих обоснование начальных (максимальных) цен контрактов	Органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
2.7	Соблюдение приоритета закупок инновационной и высокотехнологичной продукции	КСО, органы внутреннего контроля	ст. 6, 10, 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
3. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключение контрактов			
3.1	Соблюдение принципа добросовестной конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Законность и эффективность выбора способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Обоснованность установления требований к участникам, объектам закупок, ограничений доступа к информации о закупках.	Федеральный орган, уполномоченный на осуществление контроля	ПП РФ от 30.06.2004 № 331

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
	Соблюдение требований законода- тельства при предоставлении пре- имущества при осуществлении заку- пок		
3.2	Соблюдение порядка оценки заявок, установления критериев оценки	Орган субъекта РФ (местного само- управления), упол- номоченный на осуществление контроля	ст. 99 44-ФЗ
3.3	Обоснованность (реалистичность) установления сроков выполнения контрактов	Орган субъекта РФ (местного само- управления), упол- номоченный на осуществление кон- троля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157 БК РФ
3.4	Соответствие информации, содер- жащейся в извещениях об осуществ- лении закупок, в документации о закупках, информации, содержа- щейся в планах-графиках	Орган субъекта РФ (местного само- управления), упол- номоченный на осуществление кон- троля, органы внут- реннего, ведомст- венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 160.2-1 БК РФ
3.5	Соответствие информации, содер- жащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, испол- нителей), информации, содержа- щейся в документации о закупках		
3.6	Соответствие условий проекта кон- тракта, направляемого в форме электронного документа участнику закупки, с которым заключается контракт, информации, содержа- щейся в протоколе определения по- ставщика (подрядчика, исполните- ля)		

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
3.7	Соответствие информации о контракте, включенной в реестр контрактов, заключенных заказчиками, условиям контракта	Финансовые органы, органы управления государственными внебюджетными фондами	ст. 99 44-ФЗ
3.8	Соблюдение порядка заключения контрактов	Орган субъекта РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление контроля, КСО	ст. 99 44-ФЗ, ст. 157 БК РФ
3.9	Выявление фактов участия в поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг организаций, имеющих признаки фирм-однодневок, посреднических структур	Правоохранительные органы, КСО, органы ведомственного контроля	
4. Исполнение контрактов			
4.1	Соблюдение заказчиками порядка расчетов по контрактам, в том числе авансирования	Финансовые органы, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157 БК РФ
4.2	Соблюдение поставщиками (подрядчиками, исполнителями) обязательств по контрактам в части сроков, объемов, ассортимента, качества, цен при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг. Обоснованность включения в акты о приемке выполненных работ объемов строительно-монтажных и ремонтных работ, применения расценок и коэффициентов. Обоснованность стоимости строительных материалов и оборудования	Финансовые органы, органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
4.3	Анализ выполнения планов закупок, планов-графиков закупок, количество и объем вносимых изменений в первоначально утвержденные план и план-график закупок, равномерность распределения закупок в течение года, соответствие объемов закупок фактическим потребностям	Финансовые органы	ст. 99 44-ФЗ
4.4	Обоснованность изменения и (или) неисполнения условий заключенных контрактов	Органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.5	Обоснованность образования дебиторской задолженности, эффективность принятия мер по ее снижению. Полнота и своевременность взыскания неустойки (пени, штрафа), удержания обеспечения исполнения контракта с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя)	Финансовые органы, органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.6	Обоснованность образования кредиторской задолженности, эффективность принятия мер по ее снижению. Соблюдение предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности	Финансовые органы, органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.7	Своевременность и полнота возврата в бюджет, перераспределения неиспользованных остатков бюджетных средств	Финансовые органы, органы внутреннего, ведомственного контроля, КСО	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
4.8	Направление сведений для внесения в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)	Органы внутренне-го, ведомственного контроля	ст. 99 44-ФЗ, ст. 160.2-1 БК РФ
4.9	Оценка степени достижения целей осуществления закупок, в том числе целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными (муниципальными) программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования, выполнения функций и полномочий государственных (муниципальных) органов, органов управления территориальными внебюджетными фондами. Оценка конечного социально-экономического эффекта приобретения товаров (работ, услуг)	КСО, органы внут-реннего, ведомст-венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.10	Наличие разрешений на ввод объек-тов строительства в эксплуатацию и иных документов, подтверждаю-щих, что закупленные товары (ра-боты, услуги) достигли конечных потребителей	КСО, органы внут-реннего, ведомст-венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.11	Полнота и своевременность опри-ходования на баланс заказчика при-обретенных товаров, результатов работ, услуг, соблюдение установ-ленного порядка передачи имуще-ства эксплуатирующим организаци-ям	КСО, органы внут-реннего, ведомст-венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ

№ п/п	Приоритетные вопросы	Субъект системы контроля	Норма- тивный правовой акт
4.12	Обеспечение своевременного и полного предоставления сведений для отражения в реестре государственной (муниципальной) собственности, своевременной регистрации прав на объекты государственной (муниципальной) собственности	КСО, органы внут- реннего, ведомст- венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.13	Целевое и эффективное использо- вание приобретенных товаров, ре- зультатов выполненных работ и оказанных услуг	КСО, органы внут- реннего, ведомст- венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
4.14	Сравнительный анализ закупленных товаров (работ, услуг) с их аналога- ми на предмет эксплуатационных расходов, сроков гарантийного об- служивания	КСО, органы внут- реннего, ведомст- венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ
5. Анализ результатов контроля (аудита, мониторинга)			
5.1	Анализ результатов мониторинга закупок, контроля в сфере закупок (плановых и внеплановых прове- рок), данных федерального стати- стического наблюдения	КСО, орган субъек- та РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление кон- троля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157 БК РФ
5.2	Полнота и своевременность приня- тия мер по выявленным нарушени- ям и недостаткам (устранение не- достатков в гарантийный период, внесение сведений в реестр недоб- росовестных поставщиков (подряд- чиков, исполнителей), принятие мер по жалобам). Проведение меро- приятий по профилактике наруше- ний и недостатков	КСО, орган субъек- та РФ (местного самоуправления), уполномоченный на осуществление кон- троля, органы внут- реннего, ведомст- венного контроля	ст. 98, 99 44-ФЗ, ст. 157, 160.2-1 БК РФ

ПОЛНОМОЧИЯ И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ В СООТВЕТСТВИИ СО СТ. 99 ЗАКОНА № 44-ФЗ

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
Предмет (сфера) контроля		
Статья 269.2 Полномочиями органов внутреннего государственного финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля являются: 1. Контроль за соблюдением бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения; 2. Контроль за полнотой и	Части 8 и 9 статьи 99 Контроль осуществляется <i>в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности</i> в соответствии с Законом № 44-ФЗ, БК РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ.	Часть 3 статьи 99 Контроль за соблюдением требований закона о контрактной системе (за исключением сфер, отнесенных к полномочиям органов внутреннего государственного финансового контроля)

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
достоверностью отчетности о реализации государственных программ, в том числе отчетности об исполнении государственных заданий	Контроль осуществляется в отношении: 1) соблюдения требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок и обоснованности закупок; 2) нормирования в сфере закупок при планировании закупок; 3) определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков; 4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;	

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
	б) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки	
Проверяемые лица		
Статья 266 Объекты контроля: - ГАБС, АБС, ПБС; - финансовые органы (ГРБС, РБС, ПБС, которому предоставлены межбюджетные трансферты) в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных	Часть 2 статьи 99. Субъекты контроля: • заказчики; • контрактные службы, контрактные управляющие; • комиссии по осуществлению закупок и их члены; • уполномоченные органы, уполномоченные учреждения; • специализированные организации	

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы РФ; - государственные учреждения; - государственные унитарные предприятия; - хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах; - прочие юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета		

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
бюджетной системы РФ, договоров (соглашений) о предоставлении государственных гарантий; - кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами, в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. Органы государственного финансового контроля осуществляют контроль за использованием средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, а также межбюджетных трансфертов и бюджетных кредитов, предоставленных другому бюджету бюджетной системы РФ. Такой		

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
контроль осуществляется также в отношении ГРБС, РБС и ПБС, которому предоставлены межбюджетные трансферты. Государственный финансовый контроль в отношении объектов контроля (за исключением участников бюджетного процесса, бюджетных и автономных учреждений, государственных унитарных предприятий, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах) осуществляется только в части соблюдения ими условий предоставления средств из бюджета, в процессе проверки ГРБС и РБС, их предоставивших		

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
Методы осуществления контроля		
Статьи 267 и 269 При осуществлении полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю органами внутреннего государственного финансового контроля проводятся: • проверки; • ревизии; • обследования. Проверки подразделяются на камеральные и выездные, в том числе встречные проверки. Результаты проверки, ревизии оформляются актом; результаты обследования оформляются заключением	Часть 27 статьи 99 – проверки: • плановые; • внеплановые	Пункт 2 части 3, части 14 и 15 статьи 99 – проверки: • плановые; • внеплановые

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
Результаты контрольных мероприятий		
Статьи 269 и 270 По результатам контрольных мероприятий органами внутреннего государственного финансового контроля: 1. Направляются объектам контроля акты, заключения, представления и (или) предписания; 2. Направляются органам и должностным лицам, уполномоченным принимать решения о применении бюджетных мер принуждения, уведомления о применении бюджетных мер принуждения; 3. Осуществляется производство по делам об административных правонарушениях в порядке	Части 27 и 29 статьи 99 Должностные лица органов внутреннего государственного финансового контроля в порядке, установленном законодательством РФ, имеют право: 1) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок; 2) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению. 3) при выявлении в результате проведения контрольными органами в сфере закупок плановых и внеплановых проверок факта	Части 22 и 29 статьи 99 При выявлении в результате проведения проверок, а также в результате рассмотрения жалоб контрольный орган в сфере закупок вправе: 1) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
	совершения действия (бездействия), содержащего признаки состава преступления, указанные органы контроля обязаны передать в правоохранительные органы информацию о таком факте и (или) документы, подтверждающие такой факт, в течение двух рабочих дней с даты выявления такого факта	соответствии с законодательством об административных правонарушениях; 2) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 3) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными. При выявлении в результате проведения

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
		контрольными органами в сфере закупок плановых и внеплановых проверок факта совершения действия (бездействия), содержащего признаки состава преступления, указанные органы контроля обязаны передать в правоохранительные органы информацию о таком факте и (или) документы, подтверждающие такой факт, в течение двух рабочих дней с даты выявления такого факта
Порядок осуществления контроля		
Статья 269	Часть 11 статьи 99	Необходимость и

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
Порядок осуществления полномочий органами внутреннего государственного финансового контроля по внутреннему государственному финансовому контролю определяется федеральными законами, нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Порядок должен содержать основания и порядок проведения проверок, ревизий и обследований, в том числе перечень должностных лиц, уполномоченных принимать решения об их проведении, о периодичности их проведения	Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ устанавливается порядок осуществления контроля за соблюдением Закона № 44-ФЗ органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ. Такой порядок предусматривает, в частности: 1) основания, порядок организации, предмет, форму, сроки, периодичность проведения проверок субъектов контроля и оформление результатов таких проверок; 2) порядок, сроки направления, исполнения, отмены предписаний органов контроля; 3) перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, их права, обязанности и ответственность; 4) порядок действий органов контроля, их должностных лиц при неисполнении субъектами контроля предписаний органов	возможность утверждения порядка <i>не предусмотрена</i> . Требования к осуществлению контроля установлены непосредственно в статье 99 закона о контрактной системе

Внутренний государственный финансовый контроль в финансово-бюджетной сфере (БК РФ)	Контроль в сфере закупок (Закон № 44-ФЗ)	
	Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного финансового контроля субъекта РФ	Контроль, осуществляемый органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок
	контроля, а также при получении информации о совершении субъектами контроля действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения или уголовного преступления; 5) порядок использования ЕИС, а также ведения документооборота в ЕИС при осуществлении контроля	

РЕКОМЕНДАЦИИ ЗАКАЗЧИКАМ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ К АУДИТУ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Минимальный набор документов, который должен быть у объекта аудита:

1. До осуществления закупки:

- документ о создании контрактной службы и положение о ней (при наличии контрактной службы), документ о создании контрактной службы и положение о ней или документ, утверждающий постоянный состав работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения;
- документы о создании и регламентации работы комиссии по осуществлению закупок;
- документ, регламентирующий проведение контроля в сфере закупок, осуществляемый заказчиком (ведомственный контроль);
- план закупок, включая обоснования предмета закупки;
- план-график, включая обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- требования к отдельным видам закупаемых товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены на товары, работы, услуги) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций (статья 19 Федерального закона № 44-ФЗ);
- документы, подтверждающие обоснования начальных (максимальных) цен контрактов.

2. До заключения контракта:

- протоколы, составленные в ходе осуществления закупок, в том числе решения об отстранении участников закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказы от заключения контракта с победителем процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- аудиозаписи вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок;
- заявки участников закупки;
- согласование закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с контрольным органом в сфере закупок (пункты 24, 25 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ);
- документы, подтверждающие поступление обеспечений исполнения контрактов.

3. По исполненным контрактам:

- заключенные контракты (договоры) и изменения к ним;
- расторгнутые контракты (договоры);
- уведомления, направленные в контрольный орган в сфере закупок (часть 2 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ);
- отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге (части 9, 10 статьи 94 Федерального закона № 44-ФЗ);
- документы, подтверждающие взыскание неустойки (пени, штрафа) с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя), удержание с недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя) обеспечения исполнения контракта;
- документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и их использование;
- документы, обосновывающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг и их использование;
- документы, обосновывающие изменение и (или) неисполнение условий заключенных контрактов.

Основные нарушения, выявляемые в ходе аудита закупок

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно-правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
1. Организация закупок				
1.1	Проверить наличие и порядок формирования контрактной службы (назначения контрактных управляющих)	Статьи 38, 112 Закона № 44-ФЗ, приказ Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631	Отсутствует контрактная служба либо контрактный управляющий. Контрактная служба создана с нарушением установленного Законом № 44-ФЗ срока (позже 31.03.2014). Положение (регламент) о контрактной службе отсутствует или не соответствует Типовому положению (регламенту), Закону № 44-ФЗ, в частности: 1) не определено, каким из двух способов (создание отдельного структурного подразделения или утверждение постоянного состава без образования структурного подразделения) создана контрактная служба; 2) контрактную службу возглавляет лицо, не являющееся заместителем руководителя заказчика; 3) функции и полномочия контрактной службы не соответствуют функционалу, предусмотренному типовым положением	Заказчик создает контрактную службу в случае, если совокупный годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн рублей

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			(регламентом)	
1.2	Проверить наличие и порядок формирования комиссии (комиссий) по осуществлению закупок	Статья 39 Закона № 44-ФЗ	Отсутствует комиссия (комиссии) по осуществлению закупок, внутренний документ о составе комиссии и порядке ее работы. Состав комиссии не соответствует требованиям Закона № 44-ФЗ, в частности: 1) число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии составляет менее 5 человек, число членов котировочной комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений – менее 3 человек; 2) в составе комиссии преимущественно отсутствуют лица, прошедшие профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лица, обладающие специальными знаниями, относящимися к объекту закупки; 3) членами комиссии являются лица, перечисленные в части 6 статьи 39 Закона № 44-ФЗ	
1.3	Проверить порядок выбора и функцио-	Статья 40 Закона № 44-ФЗ	Отсутствует контракт о привлечении специализированной организации для выпол-	Если специализированная организация

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	нал специализиро- ванной организации		нения отдельных функций заказчика. Специализированная организация выполняет функции, относящиеся к исключительному ведению заказчика, а именно: 1) создание комиссии по осуществлению закупок; 2) определение начальной (максимальной) цены контракта; 3) определение условий контракта; предмета и существенных условий контракта; 4) утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе; 5) подписание контракта	привлекается
1.4	Проверить порядок организации централизованных закупок	Статья 26 Закона № 44-ФЗ	Отсутствует решение о создании (наделении полномочиями) уполномоченного органа (учреждения). В решении о создании (наделении полномочиями) уполномоченного органа отсутствует порядок взаимодействия заказчика и уполномоченного органа (учреждения). Уполномоченный орган (учреждение) выполняет функции, относящиеся к исключи-	При наличии

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			тельному ведению заказчика, а именно: 1) обоснование закупок; 2) определение условий контракта, в том числе определение начальной (максимальной) цены; 3) подписание контракта	
1.5	Проверить порядок организации совместных конкурсов и аукционов	Статья 25 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1088	Отсутствует соглашение между заказчиком (уполномоченными органами, учреждениями). Соглашение не содержит порядок организации совместных конкурсов и аукционов	При наличии
1.6	Проверить наличие утвержденных требований к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказ-	Статья 19 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации об общих правилах нормирования	Не утверждены требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков. Утвержденные требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, в том числе к предельным ценам на них, и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков не размещены в единой инфор-	Для ГРБС

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	чиков		мационной системе. Утвержденные требования к качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг приводят к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши	
1.7	Оценить организацию и порядок проведения ведомственного контроля в сфере закупок в отношении подведомственных Заказчиков	Статья 100 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89	Отсутствует регламент проведения ведомственного контроля. Не осуществляются мероприятия по ведомственному контролю в отношении подведомственных заказчиков	Для ГРБС
1.8	Проверить наличие обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заклю-	Статьи 20, 112 Закона № 44-ФЗ, приказ Минэкономразвития России от 10 октября 2013 г. № 578	Общественное обсуждение не проводилось. Не соблюдены сроки проведения общественного обсуждения. Отсутствуют протоколы общественного обсуждения (первого и второго этапа)	Проверяется в обязательном порядке

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	чаемого с единст- венным поставщи- ком (подрядчиком, исполнителем), пре- вышает 1 млрд руб- лей (для федераль- ных заказчиков), в иных случаях (для заказчиков субъек- тов Российской Фе- дерации и муници- пальных заказчи- ков), установленных законодательством субъектов Россий- ской Федерации, муниципальными нормативными пра- вовыми актами			
2. Планирование закупок				
2.1. План закупок				
2.1.1	Проанализировать план закупок, про-	Статья 17 Закона № 44-ФЗ,	Отсутствует план закупок или нарушен срок его утверждения.	План закупок утвер- ждается в течение

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	верить порядок формирования, утверждения и ведения плана закупок, а также порядок его размещения в открытом доступе	постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1043	План закупок (с учетом изменений) не размещен в единой информационной системе или размещен с нарушением установленных сроков (в течение 3 рабочих дней со дня утверждения или изменения плана закупок, за исключением сведений, составляющих государственную тайну). Содержание плана закупок не соответствует установленным требованиям, в частности, отсутствуют: 1) наименование объекта; 2) объем финансового обеспечения; 3) срок осуществления планируемых закупок; 4) обоснование закупки; 5) информация об обязательном общественном обсуждении закупки. Не соблюден порядок утверждения, ведения и внесения изменений в план закупок. В плане закупок отсутствуют осуществленные заказчиком закупки	10 рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
2.2. План-график закупок				
2.2.1	Проанализировать план-график закупок, проверить порядок формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок, а также порядок его размещения в открытом доступе	Статья 21 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2013 г. № 1044, совместный приказ Минэкономразвития России и Федерального казначейства от 20 сентября 2013 г. № 544/18н	Отсутствует план-график закупок или нарушен срок его утверждения. План-график закупок (с учетом изменений) не размещен в единой информационной системе или размещен с нарушением установленных сроков (в течение 3 рабочих дней с даты утверждения или изменения плана-графика, за исключением сведений, составляющих государственную тайну). Содержание плана-графика закупок не соответствует установленным требованиям,	План-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается в течение 10 рабочих дней после получения заказчиком объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством РФ). В переходный период (2014-2015 гг.) планы-графики подлежат размещению на официальном сайте не позднее 1 месяца после принятия закона

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			в частности, отсутствуют: 1) наименование и описание объекта закупки; 2) количество поставляемого товара (объема, услуги); 3) сроки поставки товара (работ, услуг); 4) начальная (максимальная) цена контракта; 5) цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); 6) обоснование закупки; 7) размер аванса (если предусмотрена выплата аванса); 8) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований; 9) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа; 10) размер обеспечения заявки и обеспече-	о бюджете

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			ния исполнения контракта. Не соблюден порядок ведения и внесения изменений в план-график закупок, в частности: 1) внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки осуществлено позднее чем за 10 дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом; 2) в плане-графике закупок отсутствуют осуществляемые заказчиком закупки; 3) план-график закупок не соответствует плану закупок	
2.3. Обоснование закупки				
2.3.1	Проверить наличие обоснования закупки	Статьи 18, 22, 93 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от	Отсутствует обоснование закупки	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
		13 января 2014 г. № 19, приказ Минэкономраз- вития России от 2 октября 2013 г. № 567		
2.3.2	Обоснование закуп- ки в плане закупок	Статьи 13, 17, 18, 19 Закона № 44-ФЗ	Объект закупки, объем финансового обеспе- чения и срок осуществления планируе- мых закупок не соответствуют целям осу- ществления закупки, установленным в ста- тье 13 Закона № 44-ФЗ. Объект закупки сформирован без учета требований к закупаемым заказчиками то- варам, работам, услугам (в том числе пре- дельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функ- ций заказчиков	
2.3.3	Обоснование на- чальной (макси- мальной) цены кон- тракта, цены кон- тракта, заключаемо- го с единственным поставщиком в пла-	Статьи 18, 22 Закона № 44-ФЗ	При обосновании начальной (максималь- ной) цены контракта, цены контракта, за- ключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), не соблюде- ны требования по применению установлен- ных методов определения начальной (мак- симальной) цены контракта:	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	не-графике закупок		1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) – приоритетный метод; 2) нормативный метод; 4) тарифный метод; 5) проектно-сметный метод; 6) затратный метод. При анализе начальных (максимальных) цен контрактов, установленных другими заказчиками на однородные (идентичные) товары, работы, услуги, выявляется превышение начальной (максимальной) цены контракта по сравнению со средними ценами контрактов, установленных другими заказчиками на однородные (идентичные) товары, работы, услуги	Заказчиком выбираются «подходящие» контракты. Контракты с низкими ценами игнорируются
2.3.4	Проверить обоснованность и законность выбора конкурентного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя): 1) открытый кон-	Статьи 18, 21, 24, 48, 49, 56, 57, 59, 63, 72, 74-76, 82-92 Закона № 44-ФЗ, статья 18 Закона № 135-ФЗ, постановление Правительства	Выбранный способ не соответствует Закону № 44-ФЗ, Закону № 135-ФЗ, в частности: 1) объект закупки включен в перечень товаров, работ, услуг, в соответствии с которым заказчик обязан проводить только аукцион в электронной форме;	В случае, если в соответствии с Законом № 44-ФЗ закупка должна быть осуществлена путем проведения аукциона, а фактически была проведена путем проведения конкурса,

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	курс; 2) конкурс с ограниченным участием; 3) двухэтапный конкурс; 4) аукцион в электронной форме; 5) закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); 6) запрос котировок; 7) запрос предложений	Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1089, распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2013 г. № 2019-р, распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р, приказ Минэкономразвития России от 13 сентября 2013 г. № 537	2) конкурс с ограниченным участием проведен в случаях, не установленных частью 2 статьи 56 Закона № 44-ФЗ, либо не проведен в случае, если закупка должна быть осуществлена путем проведения конкурса с ограниченным участием;	разницу между минимальным предложением из всех допущенных до участия в конкурсе заявок и ценой заключенного по результатам конкурса контракта можно рассматривать как признак неэффективного использования бюджетных средств. Применяется в случае: 1) если поставки товаров (выполнение работ, оказание услуг) по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высоко-технологического или специализированного

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			3) двухэтапный конкурс проведен в случаях, не установленных частью 2 статьи 57 Закона № 44-ФЗ;	характера способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации; 2) выполнения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и т.д. При заключении контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и вы-

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			4) осуществление закупки путем запроса котировок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта превышает 500 тыс. рублей; 5) совокупный годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, превышает 10 % объема средств, предусмотренных на все закупки заказчика в соответствии с планом-графиком, и (или) 100 млн. рублей в год; 6) запрос предложений проведен в случаях, не установленных частью 2 статьи 83 Закона № 44-ФЗ; 7) осуществление закупки финансовой услуги без проведения открытого конкурса или аукциона; 8) применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях, не установленных частью 2 статьи 84 Закона № 44-ФЗ (сведения о закупках не относятся к государственной	сокотехнологичной продукции, энерго-сервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности). За исключением случаев, предусмотренных статьей 82 Закона № 44-ФЗ (запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера проводится без ограничения цены контракта).

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			тайне, закупка услуг для обеспечения судей и т.д.); 9) отсутствует согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с контрольным органом	Для ГРБС
2.3.5	Оценить наличие и достоверность источников информации для определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком	Статья 22 Закона № 44-ФЗ	У заказчика отсутствуют документы, подтверждающие обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Источники информации, послужившие обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта являются недостоверными, не соответствующими требованиям предмета закупки	Отсутствуют запросы, ответы, ссылки на сайты. Необходимо установить содержание запросов, проверить неизменность требований, включенных в дальнейшем в документацию, по сравнению с требованиями, указанными в запросе. Необходимо проверять соответствие информации, принятой к расчету

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
				цены, и информации, содержащейся в ответах производителей (к расчету принимаются завышенные стоимости, не соответствующие ценам, указанным в ответах на запросы)
3. Документация (извещение) о закупках				
3.1	Проверить документацию (извещение) о закупке на предмет включения требований к участникам закупки, влекущих ограничение конкуренции	Статья 31 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1089	Документация (извещение) о закупках содержит требования к участникам закупки, не предусмотренные Законом № 44-ФЗ.	Не допускается включение в документацию о закупках следующих требований: - к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы); - к деловой репутации участника закупки;

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			Дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг применены к закупкам товаров, работ, услуг, не входящих в перечень, установленный Правительством Российской	- к наличию у участника производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена настоящим Федеральным законом

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			Федерации	
3.2	Проверить документацию (извещение) о закупке на предмет включения требований к объекту закупки, приводящих к ограничению конкуренции	Статьи 21, 31, 33 Закона № 44-ФЗ, статья 17 Закона № 135-ФЗ	Ограничение конкуренции по техническим требованиям к объекту закупки, в частности: - описание объекта закупки не соответствует установленным правилам (не указаны характеристики, указаны недостоверные характеристики); - в состав лота включены товары (работы, услуги), технологически и функционально не связанные с товарами (работами, услугами), поставки (выполнение, оказание) которых являются предметом закупки; - требования сформированы под конкретный товар (работу, услугу) или под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) (характеристики заданы не круглыми значениями, заданы с избыточной точностью). Документация о закупке содержит ссылки на товарные знаки (без указания «или эквивалент»), знаки обслуживания, фирменные наименования, наименование места происхождения товара или наименование производителя и др.	Как правило, много информации содержится в запросах на разъяснения или жалобах в контролирующие органы. Необходимо проанализировать эти запросы и жалобы. Без указания «или эквивалент», за исключением случаев несовместимости товаров, на которых размещаются другие то-

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			Документация содержит условия, приводящие к ограничению конкуренции (сроки, несоразмерные объему поставляемого товара, выполняемых работ, оказываемых услуг)	варные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком
3.3	Проверить наличие признаков ограничения доступа к информации о закупке, приводящей к необоснованному ограничению числа участников закупок	Статьи 4, 7 Закона № 44-ФЗ	Документация (извещение) о закупке не размещена в единой информационной системе. Закупки не поддаются поиску в единой информационной системе («слепые закупки», в том числе использование латиницы, неправильное написание слов, вместо конкретного наименования товара (томограф, МНН лекарственного препарата) указывается укрупненное наименование товара (медицинское оборудование, лекарственные средства) и т.п.)	
3.4	Проверить соблюдение ряда требований к содержанию	Статьи 34, 44, 50, 64, 73, 83, 87, 96 Закона № 44-ФЗ	В документации о закупке (конкурс и аукцион) не установлено обеспечение заявки на участие в закупке.	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	документации (из-вещения) о закупке		В документации о закупке (конкурс и аукцион) не установлено обеспечение исполнения контракта. Размер обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта не соответствует размеру, установленному Закону № 44-ФЗ. Сокращение установленных сроков подачи заявок на участие в закупке	
3.5	Проверить установленный размер авансирования и его обоснованность	Постановление Правительства РФ о мерах по реализации федерального закона о федеральном бюджете	Размер авансирования в проекте контракта превышает установленные Правительством Российской Федерации предельные значения	
3.6	Наличие в контракте обязательных условий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ	Статьи 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ	В проекте контракта в установленных Законом № 44-ФЗ случаях отсутствуют следующие условия: 1) об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом; 2) указание, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок испол-	При заключении контракта в случаях, предусмотренных пунктами 4, 15 и 28 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ, требования об ответственности могут не

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			нения контракта; 3) условие о порядке и сроках оплаты товара (работы, услуги); 4) 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; 5) требование обеспечения исполнения контракта; 6) сроки возврата обеспечения исполнения контракта	применяться
3.7	Проверить порядок оценки заявок, критерии этой оценки	Статьи 32, 53, 83 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085	Применяются не установленные законодательством критерии оценки заявок участников закупки и величины их значимости. Не соблюден установленный Законом № 44-ФЗ порядок оценки заявок участников закупки	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
3.8	Установление преимуществ отдельным участникам закупок: 1) субъекты малого предпринимательства; 2) социально ориентированные некоммерческие организации; 3) учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы; 4) организации инвалидов	Статьи 28, 29, 30 Закона № 44-ФЗ, приказ Росстата от 18 сентября 2013 г. № 374	Отсутствие закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Объем закупок, предусмотренный планом-графиком, у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций составляет менее 15 % совокупного годового объема закупок. Отсутствует ежегодный отчет заказчика об объеме закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, и (или) он не размещен в единой информационной системе. Начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций превышает 20 млн рублей. Учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы в установленных случаях не предоставлены преимущества в отношении предлагаемой ими цены кон-	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно-правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			тракта в размере до 15 % (или предоставлены преимущества в большем объеме). Организациям инвалидов в установленных случаях не предоставлены преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15 % (или предоставлены преимущества в большем объеме)	
4. Заключенный контракт				
4.1	Соответствие контракта требованиям, предусмотренным документацией (извещением) о закупке, протоколам закупки, заявке участника закупки	Статьи 34, 54, 70, 78, 83, 90 Закона № 44-ФЗ	Контракт не соответствует проекту контракта, предусмотренному документацией (извещением) о закупке. Цена контракта превышает цену контракта, указанную в протоколе закупки. Характеристики объекта закупки, указанные в заявке участника закупки и в контракте, не соответствуют друг другу. Контракт подписан не уполномоченным лицом	
4.2	Проверить соблюдение сроков заключения контрактов	Статьи 54, 70, 78, 83, 90, 93 Закона № 44-ФЗ	Не соблюдены сроки заключения контракта по результатам проведения конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений.	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			Заключение контракта ранее даты размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика или с нарушением установленного срока	
4.3	Проверить наличие и соответствие законодательству предоставленного обеспечения исполнения контракта	Статьи 34, 45, 54, 70, 96 Закона № 44-ФЗ, статья 176 ¹ Налогового кодекса Российской Федерации, постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1005	Непредоставление или предоставление с нарушением условий (после заключения контракта) заказчику обеспечения исполнения контракта. Отсутствуют документы, подтверждающие предоставление обеспечения исполнения контракта. Размер обеспечения исполнения контракта не соответствует размеру, предусмотренному документацией о закупке (меньше). Банковская гарантия не соответствует одному из требований: 1) выдана банком, не включенным в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения; 2) не является безотзывной; 3) не указана сумма банковской гарантии, подлежащая уплате заказчику;	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			4) не указаны обязательства принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается банковской гарантией; 5) отсутствует обязанность гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1 % денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый календарный день просрочки; 6) срок действия банковской гарантии не превышает срока действия контракта более чем на один месяц	
5. Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)				
5.1	Проверить обоснование и законность выбора способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	Статья 93 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1292, приказ Минэкономразвития России от 13 сентября 2013 г. № 537	Применение способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в неустановленных случаях. Не соблюден в установленных случаях порядок уведомления контрольного органа о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Не соблюден в установленных случаях порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Совокупный годовой объем закупок у	В соответствии с пунктом 4 части 1

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму не более 100 тыс. рублей превышает 5 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и (или) составляет более чем 50 млн рублей в год. Совокупный годовой объем закупок (образовательного учреждения, учреждения культуры и иного заказчика, установленного законодательством) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму не более 400 тыс. рублей превышает 50 % размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и (или) составляет более чем 20 млн рублей в год. Извещение о закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в установленных случаях не размещено в единой информационной системе. Отсутствует документально оформленный отчет о невозможности или нецелесообразности использования иных способов опре-	статьи 93 Закона № 44-ФЗ. В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. В случаях, предусмотренных пунктами 1-3, 6-8, 11-14, 16-19 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. В случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчи-

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			деления поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цены контракта и иных существенных условий контракта	ка, исполнителя)
5.2	Наличие в контракте обязательных условий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ	Статья 93 Закона № 44-ФЗ	В контракте отсутствуют сведения о расчете и обосновании цены контракта	Завышение цены контракта (по сравнению со среднерыночной) при осуществлении закупки у единственного поставщика (заключение контракта с нарушением Закона № 44-ФЗ) необходимо квалифицировать как неэффективное использование бюджетных средств
6. Процедура закупки				
6.1	Проверить наличие обеспечения заявок при проведении конкурсов и закрытых аукционов	Статьи 44, 45 Закона № 44-ФЗ	Допуск участников закупок к участию в конкурсе и закрытом аукционе, не представивших обеспечение заявок. Размер, форма и содержание обеспечения заявки не соответствует установленным	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			требованиям Закона № 44-ФЗ и документа- ции о закупке	
6.2	Проверить приме- нение антидемпин- говых мер при про- ведении конкурса и аукциона	Статьи 37, 96 Закона № 44-ФЗ	Неприменение антидемпинговых мер к уча- стникам конкурса и аукциона (в случаях, когда цена контракта, предложенная участ- ником, на 25 % и более ниже начальной (максимальной) цены контракта)	Антидемпинговые меры: контракт за- ключается только по- сле предоставления участником: 1) обеспечения ис- полнения контракта в размере, превышаю- щем в 1,5 раза размер обеспечения испол- нения контракта, ука- занный в документа- ции о закупке (кон- курс или аукцион), или 2) информации, под- тверждающей добро- совестность участни- ка (в случае, когда начальная (макси- мальная) цена кон-

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
				тракта составляет 15 млн рублей и менее)
6.3	Проверить и оценить обоснованность допуска (отказа в допуске) участников закупки, отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта, в том числе проанализировать поступление жалоб от участников закупки	Статьи 31, 53, 67, 69, 78, 83 Закона № 44-ФЗ	Допуск (отклонение, отстранение) участника закупки с нарушением требований и условий, установленных в извещении и документации о закупке. Отказ заказчика от заключения контракта с участником закупки с нарушением требо-	Необходимо проанализировать статистику поданных и допущенных заявок на участие в закупке. В случае, если значительная часть заявок на участие в закупке отклонена, целесообразно проанализировать наличие обжалований в контрольные органы, а также провести оценку требований, содержащихся в документации о закупке, в части наличия требований, сформированных под конкретный товар (работу, услугу) или

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			ваний, установленных в Законе № 44-ФЗ	под конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя)
6.4	Проверить порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, критерии этой оценки, в том числе проанализировать поступление жалоб от участников закупки	Статьи 32, 53, 83 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085	Применяются не установленные документацией о закупке критерии оценки заявок участников закупки и величины их значимости. Не соблюден порядок оценки заявок участников закупки, предусмотренный документацией о закупке	
6.5	Проверить протоколы, составленные в ходе осуществления закупок, включая их наличие, требования к содержанию и размещению	Статьи 52, 53, 67, 68, 69, 78, 81-83, 85, 89, 90 Закона № 44-ФЗ	Отсутствуют протоколы закупок. Содержание протоколов не соответствуют установленным требованиям. Протоколы не подписаны членами комиссии по осуществлению закупки (заказчиком – в случае проведения закрытого аукциона) либо подписаны при отсутствии кворума. Протоколы не размещены в единой информационной системе	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
7. Исполнение муниципального контракта				
7.1	Проверить и оценить законность внесения изменений в контракт	Статьи 34, 95 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1090	Дополнительное соглашение к контракту заключено незаконно: 1) изменение существенных условий при исполнении контракта, не предусмотренных Законом № 44-ФЗ (предмет закупки, цена, срок поставки товара (выполнения работ, оказание услуг), срок и порядок приемки товаров (работ, услуг), срок и порядок оплаты, место поставки товара (выполнения работ, оказание услуг), ответственность сторон); 2) изменение объема закупки в случае, если данное право не было предусмотрено документацией о закупке (конкурс, аукцион) и контрактом, контрактом у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя); 3) 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 %	Необходимо оценивать каждый случай заключения дополнительных соглашений к контрактам на соответствие Закону № 44-ФЗ, при этом важно анализировать как обоснованность изменения цены контракта, так и изменений других существенных условий контракта (по предмету, количеству, объему, срокам, порядку оплаты). В случае, когда дополнительным соглашением изменяются такие существенные условия контракта, как объем и

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
				сроки поставки (выполнения, оказания) по контракту, данные нарушения необходимо квалифицировать как неэффективность расходования бюджетных средств и направлять соответствующие документы в правоохранительные органы
7.2	Проверить и оценить порядок расторжения контракта	Статьи 34, 95 Закона № 44-ФЗ, статьи 310, 523, 782 Гражданского кодекса Российской Федерации	Контракт расторгнут незаконно. Не соблюден порядок одностороннего расторжения контракта, предусмотренный статьей 95 Закона № 44-ФЗ	Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта при условии, если это было предусмотрено контрактом
7.3	Проверить наличие экспертизы результатов, предусмотренных контрактом,	Статья 94 Закона № 44-ФЗ, постановление Правительства	Отсутствует экспертиза результатов, предусмотренных контрактом.	Может проводиться как силами заказчика, так и с привлечением на основе контракта

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	и отчета о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре выполненной работе или об оказанной услуге	Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1093	Непривлечение экспертов, экспертных организаций при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта в состав приемочной комиссии заказчика входит менее 5 человек. Отсутствуют документы о приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги. Отсутствует отчет об исполнении контракта (отдельного этапа контракта). Отчет об исполнении контракта (отдельного этапа контракта) отсутствует в единой информационной системе	экспертов, экспертных организаций. За исключением случаев, уставленных пунктами 2, 3, 7, 9-14, 16, 19-21, 24, 25, 27-34 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ. Если заказчиком такая комиссия создана, поскольку создание комиссии – это право заказчика
7.4	Оценить своевременность действий заказчика по реали-	Статьи 13, 34, 94 Закона № 44-ФЗ	Приемка товаров (работ, услуг) осуществлена с нарушением сроков и порядка, установленных контрактом.	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
	зации условий контракта, включая своевременность расчетов по контракту		Расчеты по контракту проведены с нарушением сроков, установленных контрактом	
7.5	Оценить соответствие поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг требованиям, установленным в Контрактах	Статья 13 Закона № 44-ФЗ	Поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги не соответствуют контрактным обязательствам поставщика (подрядчика, исполнителя), а также целям осуществления закупок	
7.6	Оценить целевой характер использования поставленных товаров, результатов выполненных работ и оказанных услуг	Статья 13 Закона № 44-ФЗ	Поставленные товары, результаты выполненных работ и оказанных услуг не используются, используются не по назначению или неэффективно (частично)	
8. Применение обеспечительных мер и мер ответственности				
8.1	Применение обеспечительных мер	Статьи 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ	Заказчиком не использованы меры обеспечения исполнения обязательств (с недобросовестного поставщика, подрядчика, ис-	

№ п/п	Вопросы аудита	Нормативно- правовое регулирование	Основные нарушения	Примечания, комментарии
			полнителя не удержаны обеспечение заявки или обеспечение исполнения контракта)	
8.2	Применение мер ответственности по контракту	Статьи 34, 94, 96 Закона № 44-ФЗ	Отсутствуют взыскания неустойки (пени, штрафы) с недобросовестного поставщика, подрядчика, исполнителя	

Примечание:

Пункт 1 части 6, части 8 и 11 статьи 45 Закона № 44-ФЗ вступили в силу с 31 марта 2014 г.

Статья 19, часть 26 статьи 34, статья 35 Закона № 44-ФЗ вступили в силу с 1 июля 2014 г.

Пункт 16 части 3 статьи 4, статьи 16, 17, 18, части 1-10, 12-15 статьи 21, части 1 и 2 статьи 23, пункт 1¹ части 2 статьи 25, пункты 1 и 2 части 4 статьи 38 Закона № 44-ФЗ вступили в силу с 1 января 2015 г.

Пункт 2 части 1, пункты 1-3 части 3 статьи 4, статья 20, часть 11 статьи 21, часть 5 статьи 26, пункт 3 статьи 42, часть 1 статьи 97, часть 5, пункт 1 части 8 статьи 99, пункт 12 части 2 статьи 103, пункт 5 части 3 статьи 104 Закона № 44-ФЗ вступили в силу с 1 января 2016 г.

Часть 4 статьи 23 Закона № 44-ФЗ вступила в силу с 1 января 2017 г.

Научное издание

Шабанова Ольга Александровна

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА ЗАКУПОК
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД:
АНАЛИЗ И КОНТРОЛЬ**

Монография

Директор Издательского центра *Т.В. Филиппова*
Подготовка оригинал-макета *Л.Г. Соловьевой*
Художник обложки *Н.В. Пенькова*

Подписано в печать 18.12.2018. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 7,8. Тираж 500 экз. Заказ № 224/

Оригинал-макет подготовлен и тираж отпечатан в Издательском центре
Ульяновского государственного университета
432017, г. Ульяновск, ул. Л. Толстого, 42