

Федеральное государственное образовательное бюджетное
учреждение высшего образования
**«Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации»
(Финансовый университет)**

Финансовый факультет

Кафедра «Государственный финансовый контроль и
казначейское дело»

Выпускная квалификационная работа
на тему: «Контроль за механизмом планирования
закупочной деятельности, его совершенствование»

Направление подготовки 38.03.01 «Экономика»

Профиль «Государственный финансовый контроль»

Выполнил студент учебной
группы
ГФК 17-2
Рыбакова Валерия Игоревна

(подпись)
Руководитель
д.э.н., доцент
Гусарова Любовь Васильевна

(подпись)

**ВКР соответствует
предъявляемым
требованиям**

Заведующий кафедрой

д.э.н.

(подпись) Э.А. Исаев

« ____ » _____ 2021 г.

Москва - 2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

У	
ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Теоретические основы контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.....	5
1.1. Нормативно-правовое регулирование контроля за механизмом планирования закупок.....	5
1.2. Содержательные аспекты планирования закупочной деятельности.....	11
1.3. Организационные аспекты контрольной деятельности в сфере планирования закупочной деятельности.....	24
Глава 2. Действующая практика контроля механизма планирования закупочной деятельности.....	31
2.1. Контроль за механизмом планирования закупочной деятельности в организациях государственного сектора.....	31
2.2. Внутренний государственный финансовый контроль за механизмом планирования закупочной деятельности.....	36
2.3. Разработка методики оценки эффективности планирования закупочной деятельности.....	45
Глава 3. Направления совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.....	52
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	64
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	67
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	77

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с российским законодательством, государственные (муниципальные) закупки товаров, работ и услуг можно определить как совокупность действий, осуществляемых заказчиком в соответствии с требованиями федерального законодательства и в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Государство является крупнейшим заказчиком и потребителем товаров, работ и услуг на российском рынке. Осуществление государственных (муниципальных) закупок неразрывно связано с расходованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Эффективность расходования бюджетных средств не представляется без осуществления контроля на каждом этапе закупочного процесса. Этап планирования закупок является одним из наиболее подверженных рискам неэффективного или нецелевого расходования средств. Качество обоснования закупок и составления план-графиков закупок или планов закупок может свидетельствовать об эффективности управленческой политики заказчика и соблюдении им финансовой дисциплины при расходовании бюджетных средств. Контроль на стадии планирования закупок ещё находится на стадии становления и требует постоянного совершенствования.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение теоретических и практических аспектов контроля за механизмом планирования закупочной деятельности и разработка предложений по его совершенствованию.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. изучить теоретические основы контроля за механизмом планирования закупочной деятельности;
2. проанализировать действующую практику контроля механизма планирования закупочной деятельности;
3. определить направления совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

Объектом исследования является механизм планирования закупочной деятельности.

Предметом исследования является система внутреннего государственного финансового контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

Научная новизна исследования заключается в авторской методике оценки эффективности закупочной деятельности для этапа планирования, включающая расчёт 5 показателей, оценивающих точность планирования объектов закупок и сроков размещения извещений, точности расчёта начальной (максимальной) цены контракта и учитывающих фактор внесения изменений в планы-графики. Основным преимуществом предложенной методики является возможность осуществления оценки эффективности по открытым данным Единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок (zakupki.gov.ru).

В процессе написания работы применялись следующие методы экономических исследований: метод анализа, аналитический метод, математический метод, метод сравнений, метод обобщений.

Теоретической базой исследования выступили труды отечественных и зарубежных ученых в сфере финансового обеспечения государственных услуг.

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые акты Российской Федерации, методические и инструктивные материалы, периодическая литература по исследуемой проблеме, документы, размещаемые в Единой информационной системе в сфере закупок, информация в сети «Интернет».

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, основной части и заключения. Основная часть состоит из трёх глав.

Первая глава содержит анализ нормативно-правовой базы регулирования как процесса закупок в целом, так и этапа планирования, а также контроля в сфере закупок; содержательные аспекты этапа планирования закупок; описание организации контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

Вторая глава содержит анализ действующей практики контроля за механизмом планирования закупочной деятельности на уровне заказчика; описание и анализ внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля за механизмом планирования закупочной деятельности; разработку методики оценки эффективности планирования закупок.

Третья глава содержит направления совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

Глава 1. Теоретические основы контроля за механизмом планирования закупочной деятельности

1.1. Нормативно-правовое регулирование контроля за механизмом планирования закупок

Для изучения вопросов контроля за механизмом планирования закупочной деятельности необходимо изначально определить нормативно-правовую базу, регулирующую процесс закупок как в целом, так и на рассматриваемом нами этапе планирования. Эта база необходима для понятия содержательных аспектов планирования закупок (параграф 1.2). На рис. 1 представлена иерархия нормативно-правовых актов, регулирующих закупочную деятельность в целом.



Рис. 1. Иерархия нормативно-правового обеспечения закупочной деятельности в Российской Федерации

В первую очередь, нормативно-правовое регулирование любой сферы деятельности опирается на положения Конституции Российской Федерации¹, а в частности — на ч. 1 ст. 15, которая гласит о том, что законы и иные правовые акты, принимаемые на территории Российской Федерации, не должны противоречить Конституции.

Далее в иерархии нормативно-правовых актов регулирования закупок идут кодексы Российской Федерации.

Гражданский кодекс² составляет базу, на которой основывается законодательство о государственных закупках. Он регулирует поставку товаров для государственных и муниципальных нужд (параграф 4 гл. 30), закупки работ для государственных и муниципальных нужд (параграф 5 гл. 37) и порядок проведения торгов (ст. 447-449).

Так как на осуществление государственных и муниципальных закупок средства поступают из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, регулирование закупок осуществляется также Бюджетным кодексом Российской Федерации³. Он содержит общие положения об осуществлении закупок и ведении реестров закупок (ст. 72-73), отмечает бюджетные нарушения в части изменения, расторжения и нарушения условий государственных (муниципальных) контрактов (ст. 306.1), объекты государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок (ч. 1 ст. 266.1), полномочия органов внутреннего

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Система Консультант-Плюс.

² «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1)» от 30.11.1994 №51-ФЗ // Система Консультант-Плюс; «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2)» от 26.01.1996 №14-ФЗ // Система Консультант-Плюс. №№.

³ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. №145-ФЗ // Система Консультант-Плюс. №.

государственного (муниципального) финансового контроля по контролю в сфере закупок (ст. 269.2).

Также следует отметить Кодекс об административных правонарушениях⁴, которым предусмотрена ответственность за нарушения участников контрактной системы в части ст. 7.29.3 «Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок».

Основными федеральными законами в сфере регулирования закупок являются Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее Федеральный закон №44-ФЗ) и Федеральный закон от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Федеральный закон №223-ФЗ).

Помимо указанных, действует также Федеральный закон от 29.12.2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее Федеральный закон №275-ФЗ), устанавливающий правовые основы формирования, размещения и выполнения государственного оборонного заказа и государственного контроля за ним.

Среди федеральных законов, участвующих в контроле за осуществлением закупочной деятельности, следует выделить Федеральный закон от 05.04.2013 г. №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» в части аудита в сфере закупок (ч. 12 ст. 14), осуществляемого с целью оценки обоснованности

⁴ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. №195-ФЗ // Система Консультант-Плюс.№

планирования закупок, их реализуемости и эффективности, анализа и оценки результатов, достижения целей закупок.

Помимо федеральных законов, нормативно-правовое обеспечение осуществления закупок также состоит из постановлений Правительства Российской Федерации, приказов министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на исполнение регулирующих и контрольных функций, а также ведомственных нормативных документов⁵.

Что касается этапа планирования закупок, практические аспекты данного этапа объединены в гл. 2 Федерального закона №44-ФЗ. Данная глава содержит в себе вопросы «формирования, утверждения и ведения планов-графиков, обоснования, нормирования закупок, обязательного общественного обсуждения, начальной (максимальной) цены контракта, идентификационного кода закупок»⁶.

Вопросы данной главы уточняются рядом нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации и иных органов исполнительной власти. Так, требования к форме планов-графиков, порядок их формирования, утверждения, внесения в них изменений, размещения в единой информационной системе утверждены Постановлением Правительства РФ от 30.09.2019 г. №1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики,

⁵ Иванов, Г. Г. Современная контрактная система России (сфера госзакупок): учеб. пособие / Г.Г. Иванов, С.Л. Орлов. — Москва : ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2019. — 144 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — ЭБС ZNANIUM.com. — URL: <https://new.znanium.com/catalog/product/1010770> (дата обращения: 09.01.2020). — Текст : электронный.

⁶ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации».

Правила нормирования в сфере закупок также устанавливаются Правительством Российской Федерации:

— общие требования к порядку принятия актов о нормировании в сфере закупок (постановление Правительства Российской Федерации 18.05.2015 г. №476⁷);

— общие правила определения требований к товарам, работам, услугам (постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 г. №926⁸);

— общие правила определения нормативных затрат (постановление Правительства Российской Федерации от 13.10.2014 г. №1047⁹).

Правила нормирования закупочной деятельности для обеспечения нужд всех уровней власти устанавливаются соответственно актами Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций.

⁷ Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 г. №476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // Система Гарант.

⁸ Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 г. №926 «Об утверждении Общих правил определения требований ккупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // Система Консультант-Плюс.

⁹ Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 г. №1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов» // Система Консультант-Плюс.

Помимо ст. 22 Федерального закона №44-ФЗ информация об определении начальной (максимальной) цены контракта содержится в Приказе Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. №567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Порядок проведения общественных обсуждений закупок устанавливается в Постановлении Правительства Российской Федерации от 11.12.2019 г. №1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Идентификационные коды закупок формируются в соответствии с Приказом Минфина России от 10.04.2019 г. №55н «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки».

Стоит отметить, что это далеко не полный перечень нормативно-правовых актов, регулирующих этап планирования закупочной деятельности.

Общий порядок контроля за закупочной деятельностью отражён в Федеральных законах №44-ФЗ, №223-ФЗ и №275-ФЗ. Положения данных законов конкретизируются нормативными актами Правительства Российской Федерации. Так, например, для осуществления контроля по Федеральному закону №44-ФЗ стоит выделить следующие постановления:

— Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 г. №1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального

закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 г. №89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

Для контроля в рамках Федерального закона №223-ФЗ важно отметить следующие акты:

— ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»;

— Постановление Правительства Российской Федерации от 08.11.2018 г. №1335¹⁰.

В 2019 году в Бюджетный кодекс в части осуществления внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля Федеральным законом от 26.07.2019 г. №199-ФЗ был внесён ряд изменений.

Внутренний финансовый аудит, утверждаемый ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса, с 1 января 2020 года осуществляется в соответствии с федеральными стандартами внутреннего финансового аудита, утверждаемыми Министерством финансов Российской Федерации¹¹.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 08.11.2018 г. №1335 «Об утверждении Правил осуществления федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных государственных учреждений, права собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий, ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации» // Система Гарант.

¹¹ Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и

«Бюджетное полномочие главного администратора (администратора) бюджетных средств по осуществлению внутреннего финансового контроля в качестве отдельного бюджетного полномочия исключено из состава бюджетных полномочий»¹², но становится составной частью каждого бюджетного полномочия. Министерство финансов Российской Федерации, в соответствии со ст. 165 Бюджетного кодекса, осуществляет нормативное и методическое обеспечение внутреннего финансового контроля, однако новые правила не предполагают издания отдельного нормативного правового акта, закрепляющего единые требования к организации и осуществления внутреннего финансового контроля. «Главный администратор (администратор) бюджетных средств вправе самостоятельно определить порядок осуществления внутреннего финансового контроля с учетом необходимости соблюдения требований к исполнению бюджетных полномочий»¹³.

В данном параграфе рассмотрена нормативно-правовая база регулирования закупочной деятельности в целом и на этапе планирования в частности, а также нормативно-правовые основы контроля за механизмом планирования закупочной деятельности. Стоит отметить, что сфера государственных (муниципальных) закупок имеет достаточно обширную нормативно-правовую базу, включающую в себя положения кодексов, федеральных законов, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты органов исполнительной власти, и ведомственные нормативные

внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

¹² Письмо Минфина России от 17 декабря 2019 г. №02-02-05/98728 Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита начиная с 1 января 2020 г.

¹³ Там же.

документы. Контроль на этапе планирования закупочной деятельности регулируется положениями федеральных законов в сфере закупок, уточняется постановлениями Правительства Российской Федерации, а также федеральными стандартами, утверждёнными Министерством финансов Российской Федерации. В данном параграфе и в работе в целом отражены далеко не все действующие нормативно-правовые акты в исследуемой сфере, а лишь основные, которые помогут в проведении дальнейшей работы.

Положения рассмотренных нами документов послужат базой для исследования в следующих параграфах данной работы.

1.2. Содержательные аспекты планирования закупочной деятельности

В данном параграфе на основе рассмотренной ранее нормативно-правовой базы рассмотрим основные аспекты этапа планирования закупочной деятельности по Федеральному закону №44-ФЗ: планы-графики, порядок их формирования и утверждения, их состав, обоснование закупки, включая нормирование и определение начальной (максимальной) цены контракта, также рассмотрим процесс проведения общественных обсуждений закупок и структуру идентификационного кода закупки, указываемого в плане-графике. Затронем процесс планирования закупок по Федеральному закону №223-ФЗ и по Федеральному закону №275-ФЗ в области государственного оборонного заказа.

В соответствии с положениями Федерального закона №44-ФЗ, государственные (муниципальные) закупки товаров, работ

16

и услуг можно определить как совокупность действий, осуществляемых заказчиком в соответствии с требованиями федерального законодательства и в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд. Субъектами закупочной деятельности является заказчик и участник закупки.

«Заказчиками могут выступать государственные и муниципальные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные корпорации, государственные и муниципальные казённые учреждения и так далее. Участниками закупки выступают юридические лица, имеющие право на осуществление закупочной деятельности, и физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей»¹⁴.

Процесс осуществления государственной (муниципальной) закупки начинается с этапа планирования. Как уже было упомянуто в параграфе 1.1, вопросы планирования закупок объединены в гл. 2 Федерального закона 44-ФЗ. В соответствии со ст. 16 настоящего закона, данный этап осуществляется «посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков».

До конца 2019 года также действовали планы закупок, являвшиеся основными документами учреждений в части планирования закупочной деятельности, и регламентировались ныне отменённой ст. 17 Федерального закона №44-ФЗ. Планы закупок составлялись на финансовый год и плановый период (всего 3 года) и содержали в себе товары, работы и услуги, которые учреждение планировало приобрести в указанный

¹⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

период. Ведение планов закупок и планов-графиков закупок доставляло неудобства для заказчиков, поскольку представляло собой двойную работу. Планы-графики составлялись на основе планов закупок в пределах установленных в планах сумм, и возникающие изменения приходилось вносить в оба документа, корректируя в том числе и заложенную на закупки сумму. С начала 2020 года из указанных документов остались функционировать планы-графики¹⁵.

Как было указано в параграфе 1.1, требования к форме планов-графиков, порядок их формирования, утверждения, внесения в них изменений, размещения в единой информационной системе¹⁶ определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 г. №1279.

Планы-графики формируются участниками на срок, соответствующий сроку действия федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о соответствующем бюджете. Так как в Российской Федерации определён трёхлетний период действия законов и других правовых актов о бюджете, планы графики формируются также на трёхлетний период. Так, например, на настоящий момент действуют планы-графики на 2021 год и плановый период 2022-2023 годов. При этом, если срок того или иного контракта превышает указанный период, в план-график включается информация о данной закупке на весь период её осуществления.

¹⁵ Отмена плана закупок по 44-ФЗ: как планировать закупки с 2020 года [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103359-qqq-19-m11-otmena-plana-zakupok> (дата обращения: 07.02.2021).

¹⁶ Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения 06.02.2021).

Проекты планов-графиков формируются одновременно с подготовкой, представлением и обсуждением законов или муниципальных правовых актов о соответствующих бюджетах. У казённых учреждений формирование планов-графиков происходит одновременно с составлением бюджетной сметы. У бюджетных и автономных учреждений планы-графики формируются одновременно с разработкой планов финансово-хозяйственной жизни.

План-график утверждается:

— для государственных заказчиков, заказчиков субъектов Российской Федерации и муниципальных заказчиков - в течение 10 рабочих дней после доведения прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств;

— для бюджетных и автономных учреждений и унитарных предприятий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях - в течение 10 рабочих дней после утверждения плана финансово-хозяйственной жизни;

— для учреждений, унитарных предприятий или иных юридических лиц в случае передачи им полномочия государственного или муниципального заказчика.

Форма плана-графика в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 г. №1279 представлена в Приложении 1.

В первый раздел плана-графика включается информация о заказчике, включая полное наименование, коды КПП, ОКОПФ, ОКФС, место нахождения с указанием кода по ОКТМО, номер телефона и адрес электронной почты.

Во второй раздел плана-графика входят следующие элементы: «идентификационные коды закупок, наименования объектов закупок, объёмы финансового обеспечения, сроки закупок, информация об обязательном общественном обсуждении закупок»¹⁷.

В соответствии с ч. 8 ст. 16 Федерального закона №44-ФЗ и п. 22 Постановления Правительства РФ от 30.09.2019 г. №1279, в планы-графики вносятся изменения в следующих случаях:

— изменение требований к закупаемым товарам, работам, услугам (в том числе в части предельной цены) в соответствии со ст. 19 Федерального закона №44-ФЗ;

— изменение доведённых до заказчика лимитов бюджетных обязательств, показателей планов или программ финансово-хозяйственной деятельности учреждений, решений или соглашений о предоставлении субсидий;

— реализация решения заказчика по итогам обязательного общественного обсуждения;

— использование экономии при осуществлении закупки в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— уточнение информации об объекте закупки;

— исполнение предписаний органов контроля;

— признание несостоявшимся определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

— расторжение контракта;

— непредвиденные при составлении плана-графика обстоятельства.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 г. №1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» // Система Консультант-Плюс.

Планы-графики размещаются в единой информационной системе и должны быть подписаны усиленной квалифицированной подписью лица, действующего от имени заказчика.

Также любую закупку необходимо в обязательном порядке обосновать. Вопросы обоснования закупки отражены в ст. 18 Федерального закона №44-ФЗ. В соответствии с положениями данной статьи, закупка признаётся обоснованной, если она соответствует требованиям ст. 19 и 22, посвящённых, соответственно, нормированию и определению начальной (максимальной) цены контракта.

«Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок»¹⁸. «В случае признания закупки необоснованной органы внутреннего государственного (муниципального) контроля выдают предписания об устранении выявленных нарушений и привлекают виновных в нарушении лиц к административной ответственности»¹⁹.

Далее рассмотрим процесс нормирования в сфере закупок. В соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона №44-ФЗ, под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым товарам, работам и услугам... и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами.

В соответствии с ч. 2 ст. 19, под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам

¹⁸ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

¹⁹ Там же.

понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши.

Общие правила нормирования закупочной деятельности устанавливает Правительство Российской Федерации. Правила нормирования закупок для обеспечения нужд федерального, регионального или муниципального уровня устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями.

Логическим продолжением нормирования в процессе обоснования закупки является определение начальной (максимальной) цены контракта. Данный вопрос регулируется ст. 22 Федерального закона №44-ФЗ.

Начальная (максимальная) цена контракта представляет собой максимальную величину суммы, в пределах которой может быть заключён контракт. Начальной она является, так как в процессе конкурентной борьбы между потенциальными участниками закупки происходит снижение цены контракта. В некоторых разновидностях закупочных процедур, как, например, аукцион или запрос котировок, цена является главным критерием выбора участника – по наименьшей предложенной цене.

Для определения начальной (максимальной) цены контракта в ст. 22 Федерального закона №44-ФЗ представлено 5 методов расчёта (табл. 1).

Из рассмотренных методов приоритетным является метод сопоставимых рыночных цен. В случае невозможности применения того или иного метода заказчик может применить иной метод, но при обязательном обосновании изменения методики и указания соответствующей причины.

Более подробное описание данных методов и особенности их применения установлены Методическими рекомендациями²⁰.

В случае если процедура закупки осуществляется в форме конкурса или аукциона при начальной (максимальной) цене контракта в 1 млрд рублей или выше, проводятся обязательные общественные обсуждения закупок. Данный вопрос регулируется статьёй 20 Федерального закона №44-ФЗ и Правилами, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 11.12.2019 г. №1635²¹.

Таблица 1 - Описание методов расчёта НМЦК по Федеральному закону №44-ФЗ²²

№	Метод расчёта НМЦК	База расчёта НМЦК	Случаи применения метода расчёта НМЦК
1	Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)	На основании рыночных цен на идентичные товары, работы и услуги (при отсутствии - цен на однородные товары, работы и услуги)	Приоритетный метод расчёта НМЦК
2	Нормативный метод	На основе требований к товарам, работам, услугам,	В случае, если требования к товару, работе, услуги

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. №567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Система Консультант-Плюс.

²¹ Постановление Правительства РФ от 11.12.2019 г. №1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

²² Составлено автором на основе: Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

		установленным в ходе нормирования	предполагают установление предельной цены
3	Тарифный метод	На основании регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги	В случае, если цены на закупаемые товары, работы, услуги подлежат государственному или муниципальному регулированию
4	Проектно-сметный метод	На основании сметной стоимости строительства, сноса, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства	В случае закупки работ по строительству, сносу, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства
5	Затратный метод	На основании суммы произведённых затрат и обычной для данной сферы прибыли	В случае невозможности применения других методов

Исключениями, в которых не применяются общественные обсуждения, являются следующие случаи:

- закупки, осуществляемые с использованием закрытых способов поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- закупки, осуществляемые в рамках государственного оборонного заказа;
- закупки работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, либо сносу, начальная (максимальная) цена которых не превышает 2 млрд рублей;
- при проведении повторного конкурса или электронного аукциона в случае, если он признан не состоявшимся.

Процесс проведения общественного обсуждения закупки можно представить в форме следующего алгоритма:

1. Началом общественного обсуждения закупки является момент размещения в единой информационной системе в сфере закупок плана-графика закупок, содержащего информацию о рассматриваемой закупке.

2. На протяжении срока общественного обсуждения участники общественного обсуждения оставляют замечания и предложения в соответствующем разделе единой информационной системы. Участники общественного обсуждения – любые юридические лица, индивидуальные предприниматели, государственные и муниципальные органы власти. Замечания и предложения проходят контроль в закрытой части системы, далее в течение 2 рабочих дней заказчик должен разместить ответ.

3. Окончанием общественного обсуждения является дата не позднее срока, до которого может быть отменено определение поставщика (подрядчика, исполнителя).^{23 24}

По итогам проведения общественного обсуждения заказчик вносит изменения в план-график закупок, закупочную документацию или отменяет определение поставщика (подрядчика, исполнителя)²⁵.

В рамках гл. 2 Федерального закона №44-ФЗ (ст. 23) рассмотрим порядок формирования идентификационного кода закупки. Помимо этой статьи, данный порядок устанавливается Министерством финансов Российской Федерации²⁶.

²³ Постановление Правительства РФ от 11.12.2019 г. №1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

²⁴ Новые правила обязательного общественного обсуждения госзакупок с 2020 года [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://gosuchetnik.ru/goszakupki/kak-prokhorit-obyazatelnoe-obshchestvennoe-obsuzhdenie-goszakupok> (08.02.2021).

²⁵ Постановление Правительства РФ от 11.12.2019 г. №1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

²⁶ Приказ Минфина России от 10.04.2019 г. №55н «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки» // Система Консультант-Плюс.

Идентификационный код закупки соответствует одной закупке, формируется заказчиком и представляет собой код, включающий 36 знаков. Его структура представлена в табл. 2.

Таблица 2 - Структура идентификационного кода закупки²⁷

Разряд	Год размещения извещения о закупке / направления пригласения на участие в определении Ц(П,И) / заключения контракта с	Идентификационный код заказчика	Номер закупки, включённой в план-график на очередной финансовый год и плановый период	Порядковый номер закупки в пределах номера в 23-26 разрядах	Код объекта закупки по ОКПД ²⁸			Код вида расходов по бюджетной классификации РФ
					класс	подкласс	группа	
	1-2	3-22	23-26	27-29	30-31	32	33	34-36

Данный код остаётся неизменным до завершения хранения информации об осуществленной закупке.

Итак, мы рассмотрели процесс планирования в сфере применения Федерального закона №44-ФЗ, то есть, планирование закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Далее рассмотрим процесс планирования закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц: госкорпорациями, госкомпаниями, публично-правовыми компаниями, естественными монополиями, а также

²⁷ Составлено автором на основе: Приказ Минфина России от 10.04.2019 г. №55н «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки» // Система Консультант-Плюс.

²⁸ Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. N 14-ст) // Система Гарант.

организациями с долей государственного участия не менее 50% в соответствии с Федеральным законом 223-ФЗ.

Стоит отметить, что в данном федеральном законе чётко не выделяется регламентация этапа планирования. Однако в ст. 4 указано, что данные юридические лица применяют планы закупок, а также представлены сроки планов закупок для товаров, работ, услуг различных видов:

- обычный план закупки – срок не менее 1 года;
- план закупки инновационной, высокотехнологической, либо лекарственной продукции – срок 5-7 лет²⁹.

Также существует форма плана закупок для отдельных видов юридических лиц, установленная Правительством Российской Федерации³⁰. Данная форма представлена в Приложении 2. Планы закупок также размещаются в единой информационной системе в сфере закупок.

В план закупки при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом №223-ФЗ вносятся изменения в следующих случаях:

- изменение потребности в товарах (работах, услугах), в том числе касаясь сроков и способов осуществления закупки;
- изменения стоимости планируемой закупки более чем на 10%, невозможность осуществления закупки в пределах планируемого объёма денежных средств;
- иные случаи, указанные в Положении о закупке.

Также, в соответствии с ч. 3.1-3.3 ст. 4 Федерального закона №223-ФЗ, в план закупок включается раздел о закупке у

²⁹ Федеральный закон от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Система Консультант-Плюс.

³⁰ Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 г. №932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» // Система Консультант-Плюс.

субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом годовой стоимостной объём закупок у малого и среднего предпринимательства должен составлять не менее 18% годового совокупного стоимостного объёма закупок заказчика. В него не включаются закупки для обеспечения обороны и безопасности государства, атомной энергии, закупки, относящиеся к сфере деятельности естественных монополий, осуществляемые за пределами территории Российской Федерации, содержащие государственную тайну, закупки финансовых услуг и так далее ³¹.

В целом же закупочная деятельность заказчика регламентируется Положением о закупке, утверждённым руководством данной организации с учётом требований федерального законодательства.

Далее рассмотрим особенности формирования государственного оборонного заказа в соответствии с Федеральным законом №275-ФЗ. В соответствии со ст. 4, основой для его формирования являются военная доктрина Российской Федерации, планы строительства и развития Вооружённых Сил, войск, воинских формирований, различных программ в области обороны и безопасности, мобилизационный план экономики, решения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Формирование государственного оборонного заказа происходит на основе его основных показателей. Состав основных показателей формируется по предложениям заказчиков и утверждается коллегией. Упомянутые основные показатели, а также состав и правила разработки

³¹ Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 г. №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Система Консультант-Плюс.

государственного оборонного заказа определяются в соответствии с порядком, установленным Постановлением Правительства РФ от 26.12.2013 г. №1255.

Государственный оборонный заказ формируется каждый год на очередной год и плановый период. Для него коллегией разрабатывается план-график.

Постановлением Правительства РФ от 02.12.2017 г. №1465 установлены методы определения цены на продукцию, поставляемую в рамках государственного оборонного заказа. Эти методы представлены в табл. 3.

Исходя из данных табл. 3 мы видим, что методы формирования цены продукции в рамках государственного оборонного заказа в соответствии с Федеральным законом №275-ФЗ несколько отличаются от методов формирования начальной (максимальной) цены контракта для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ, в том числе тем, что в государственном оборонном заказе имеют место методы индексации цены.

Таблица 3 - Описание методов расчёта цены на продукцию, поставляемую в рамках государственного оборонного заказа, по Федеральному закону №275-ФЗ³²

№	Метод расчёта цены	База расчёта цены	Случаи применения метода расчёта цены
1	Метод анализа рыночных индикаторов	Величина, не превышающая среднее значение биржевого индикатора, либо величина, не превышающая значение, указанное в статистической информации о цене на продукцию	В случае, если продукция является биржевым товаром либо имеются данные о цене на неё в статистической информации (кроме вооружения, военной, специальной и ракетно-космической техники)

³² Составлено автором на основе: Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 г. N 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу») // Система Консультант-Плюс.

2	Метод сравнимой цены	Величина, не превышающая цену на сравнимую продукцию	Если не применим метод анализа рыночных индикаторов, но утверждены тарифы (цены) на продукцию
3	Затратный метод	Исходя из состава затрат, включаемых в себестоимость продукции	Если не применимы метод анализа рыночных индикаторов и метод сравнимой цены
В случае, если базовая цена на продукцию ранее была сформирована, на очередной год и плановый период она определяется с использованием следующих методов:			
4	Метод индексации базовой цены	Индексация базовой цены продукции с применением соответствующих индексов	Если не применимы метод анализа рыночных индикаторов и метод сравнимой цены, не было существенных изменений условий поставки, цикл производства не более 3 лет
5	Метод индексации по статьям затрат	Индексация базовых затрат, включённых в сформированную затратным методом базовую цену единицы продукции	Если не применимы метод анализа рыночных индикаторов и метод сравнимой цены, цикл производства более 3 лет (кроме научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, сервисному обслуживанию и ремонту, утилизации)

Таким образом, в данном параграфе мы рассмотрели процесс планирования закупочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Стоит отметить, что это довольно ёмкий и сложный процесс. Основанием для осуществления закупок в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ является план-график, в который включается информация о заказчике, а также идентификационные коды, наименования, сведения о финансовом обеспечении, об общественном обсуждении, сроки закупок и прочая информация. Планы-графики закупок должны быть размещены заказчиками в единой информационной системе. Каждая закупка должна быть в обязательном порядке обоснована. Порядок обоснования закупки включает в себя процесс нормирования закупки и определение начальной (максимальной) цены контракта. Данные вопросы конкретизируются подзаконными актами Правительства Российской Федерации и других федеральных органов исполнительной власти. Формирование плана-графика

и обоснование закупки являются, вероятно, самыми важными элементами этапа планирования закупочной деятельности.

Закупочная деятельность отдельных видов юридических лиц в соответствии с Федеральным законом №223-ФЗ имеет более гибкую регламентацию и отнесена на усмотрение самого заказчика, но с учётом требований федерального законодательства, которое предусматривает необходимость утверждения заказчиком Положения о закупке. Основанием для закупок является план закупок, размещаемый в обязательном порядке в ЕИС. Закупочная деятельность в рамках государственного оборонного заказа в соответствии с Федеральным законом №275-ФЗ более строго регламентирована, но имеет собственную специфику, как, например, опору на основные показатели оборонного заказа при его формировании и собственные методы формирования цены продукции, поставляемой в рамках государственного оборонного заказа.

Изучив содержание планирования закупочной деятельности, можно переходить к рассмотрению организационных аспектов осуществления контроля за механизмом планирования закупок.

1.3. Организационные аспекты контрольной деятельности в сфере планирования закупочной деятельности

Поскольку сфера государственных (муниципальных) закупок неразрывно связана с расходованием бюджетных средств и имеет довольно сложную систему планирования, рассмотренную в предыдущем параграфе, в ней также необходимо осуществление мониторинга, аудита и контроля. В

рамках нашей темы рассмотрим контроль за закупочной деятельностью на этапе планирования. В данном параграфе представим обзор контроля, проводимого в отношении заказчика на этапе планирования закупок органами контроля, а также органами ведомственного контроля по Федеральному закону №44-ФЗ и Федеральному закону №223-ФЗ.

Процесс контроля за закупочной деятельностью начинается на уровне заказчиков. В соответствии со ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса, участниками бюджетного процесса должен быть организован и осуществляться внутренний финансовый контроль, являющийся «внутренним процессом главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств, осуществляемого в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий»³³, а также внутренний финансовый аудит, осуществляемый в целях «оценки надёжности внутреннего финансового контроля, подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета единой методологии бюджетного учета, повышения качества финансового менеджмента»³⁴. «Внутренний финансовый аудит осуществляется структурными подразделениями или уполномоченными должностными лицами главного администратора бюджетных средств, администратора бюджетных средств»³⁵. Внутренний финансовый контроль «является составной частью каждого бюджетного полномочия главного администратора

³³ Федеральный закон от 31.07.1998 №145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Система Консультант-Плюс.

³⁴ Там же.

³⁵ Там же.

(администратора) бюджетных средств»³⁶. При этом порядок осуществления внутреннего финансового контроля главные администраторы (администраторы) бюджетных средств определяют самостоятельно.

В ст. 100 Федерального закона №44-ФЗ описан ведомственный контроль, «осуществляемый государственными и муниципальными органами, государственными корпорациями «Росатом» и «Роскосмос», органами управления государственными внебюджетными фондами в отношении подведомственных им заказчиков»³⁷.

Данный вопрос также конкретизируются Правилами, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 г. №89³⁸. Ведомственный контроль на стадии планирования, в соответствии с подпунктами «а»-«д» пункта 3 Правил, включает в себя проверку:

- соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации, регулиującym сферу закупок;
- соблюдения требований к обоснованию и обоснованности закупок;
- соблюдения требований о нормировании в сфере закупок;
- правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком,

³⁶ Письмо Минфина России от 17 декабря 2019 г. №02-02-05/98728 Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита начиная с 1 января 2020 г. // Система Гарант.

³⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

³⁸ Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 №89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Система Консультант-Плюс.

исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги;

— соответствия информации об идентификационных кодах закупок и непревышения объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок информации, содержащейся в планах-графиках закупок и иной закупочной документации.

Ведомственный контроль проводится путём выездных и документарных мероприятий. Перед проведением контрольного мероприятия орган контроля направляет заказчику уведомление о его проведении. Срок контрольного мероприятия составляет не более 15 календарных дней. По результатам составляется акт проверки, а в случае выявления нарушений – план устранения выявленных нарушений.

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Федерального закона №44-ФЗ, органами контроля в сфере закупок являются:

1) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В соответствии с ч. 2 ст. 99, контроль в сфере закупок «осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок»³⁹.

Что касается этапа планирования закупок, в соответствии с ч. 5 ст. 99, Федеральным казначейством, региональными и муниципальными финансовыми органами и органами управления государственными внебюджетными фондами ведётся контроль за соответствием объёма финансового обеспечения, указанных в плане-графике, пределам финансового обеспечения, доведённого до заказчика; за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и неперевышением объёма финансового обеспечения данных закупок. Данная часть конкретизируется Правилами, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 г. №1193⁴⁰.

Также в п. 2-3 ч. 8 ст. 99 Федерального закона №44-ФЗ отражён контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля,

³⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 г. №1193 (ред. от 07.11.2020) "О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации" (вместе с "Правилами осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд")

относящийся к этапу планирования: «соблюдения правил нормирования в сфере закупок...; определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги».

Что касается контроля за закупочной деятельностью отдельных видов юридических лиц, Федеральный закон №223-ФЗ ссылается на ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», то есть, контроль осуществляется Федеральной антимонопольной службой путём рассмотрения жалоб на нарушения требований законодательства контрактной системы.

Федеральным законом №223-ФЗ также предусматривается ведомственный контроль. Его осуществляют учредители государственных и муниципальных учреждений, собственники имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также уполномоченные органы исполнительной власти. Конкретизируется этот вопрос Правилами, утверждёнными Постановлением Правительства РФ от 08.11.2018 г. №1335⁴¹.

Ведомственный контроль за осуществлением закупок отдельными видами юридических лиц проводится путём выездных и документарных проверок. При этом сроки и периодичность проверок определяются самим органом

⁴¹ Постановление Правительства РФ от 08.11.2018 №1335 «Об утверждении Правил осуществления федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных государственных учреждений, права собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий, ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации» // Система Гарант.

ведомственного контроля. Не менее чем за 10 рабочих дней до проведения проверки заказчику направляется уведомление. По результатам также составляется акт проверки, а в случае выявления нарушений - план устранения выявленных нарушений.

Контроль в сфере государственного оборонного заказа осуществляется Федеральной антимонопольной службой, являющейся, в соответствии с ч. 10 ст. 99 Федерального закона №44-ФЗ, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа. На этапе планирования предметами контроля Федеральной антимонопольной службы являются соблюдение требований к обоснованию и обоснованности закупок, нормирования в сфере закупок, а также определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком.

Вопрос контроля в сфере государственного оборонного заказа также регламентируется гл. 5.1 Федерального закона №275-ФЗ. В соответствии со ст. 15.2, полномочия Федеральной антимонопольной службы в данной области заключаются в контроле за соблюдением законодательства в ней, принятии мер по предупреждению нарушений и по привлечению к ответственности за них, осуществлении контроля за соблюдением порядка ценообразования и тому подобное. Осуществляется путём проведения плановых и внеплановых проверок.

В сферу контроля Федеральной антимонопольной службы не входит контроль за непревышением объёма финансового обеспечения, доведённого до заказчика, относящийся, в

соответствии с ч. 5 ст. 99 44-ФЗ, к контролю Федерального Казначейства.

Итак, организационные аспекты осуществления контроля за механизмом планирования закупочной деятельности стоит рассматривать в зависимости от субъекта контроля (и соответствующего федерального закона) и органа, осуществляющего контроль. На этапе планирования контролю подлежат по большей степени правильность составления планов-графиков и приложений к ним, соответствие финансового обеспечения закупок доведённым лимитам бюджетных обязательств, обоснование закупок, а также идентификационные коды закупок. Стоит отметить, что контроль, осуществляемый отдельными видами юридических лиц в соответствии с Федеральным законом №223-ФЗ гораздо менее регламентирован и частично остаётся на усмотрение органа контроля. Контроль за процессом закупок в рамках государственного оборонного заказа, в основном, осуществляется собственным органом контроля, в соответствии с Федеральным законом №275-ФЗ, – Федеральной антимонопольной службой.

Таким образом, в данной главе мы сформировали нормативно-правовую базу регулирования закупочной деятельности, в том числе на этапе планирования, и контроля за механизмом планирования закупок. Рассмотрели процесс планирования закупок и организационные аспекты контроля, в том числе ведомственного за данным процессом.

По итогам первой главы можно сделать следующие выводы:

Сфера государственных (муниципальных) закупок имеет достаточно обширную нормативно-правовую базу, включающую в себя кодексы, федеральные законы и множество подзаконных актов, более того, по вопросам нормирования органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принимаются собственные акты. Имеющаяся система регулирования закупочной деятельности представляется довольно сложной за счёт своих объёмов и многообразия. При этом она регулярно меняется и наполняется.

Этап планирования закупок и контроль за ним имеют своей целью предотвращение фактов осуществления необоснованных закупок, либо закупок по завышенной начальной (максимальной) цене контракта. Если сравнивать планирование и контроль за планированием закупок по Федеральному закону №44-ФЗ, №223-ФЗ и №275-ФЗ, то второй не имеет такой жесткой регламентации, как остальные.

Рассмотрев основную теоретическую базу контроля за механизмом планирования закупочной деятельности, перейдем к изучению существующей практики контроля на уровне организаций государственного сектора, его осуществления органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и разработке методики оценки эффективности планирования закупок.

Глава 2. Действующая практика контроля механизма планирования закупочной деятельности

2.1. Контроль за механизмом планирования закупочной деятельности в организациях государственного сектора

Поскольку процесс осуществления закупок организациями государственного сектора непосредственно связан с использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, это повышает важность контроля за данным процессом на различных уровнях, включая уровень заказчика и, если он является, например, учреждением, на уровне его учредителя.

Изначально дадим определение понятия организации государственного сектора. На сегодняшний день в российском законодательстве нет однозначной их классификации. Так в Федеральном законе от 06.12.2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» в ныне недействующей редакции от 28.11.2018 г. под организациями государственного сектора понимались «государственные (муниципальные) учреждения, государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, органы управления территориальных государственных внебюджетных фондов»⁴². В редакции от 26.07.2019 г. понятие организации государственного сектора было заменено на организации бюджетной сферы.

В федеральных стандартах бухгалтерского учёта в государственном секторе (например, Концептуальные основы бухгалтерского учёта и отчетности организаций

⁴² Федеральный закон от 06.12.2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» // Система Консультант-Плюс.

государственного сектора⁴³) под данными организациями понимаются государственные и муниципальные учреждения.

В Порядке применения классификации операций сектора государственного управления⁴⁴ перечислены органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные (муниципальные) учреждения, в том числе находящиеся за пределами Российской Федерации, иные юридические лица, осуществляющие в соответствии с законодательством Российской Федерации бюджетные полномочия получателя бюджетных средств.

Как уже было сказано в гл. 1, в соответствии со ст. 160.2-1 Бюджетного кодекса, главными администраторами (администраторами) бюджетных средств должен осуществляться внутренний финансовый контроль «в целях соблюдения установленных правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих бюджетных полномочий»⁴⁵.

С изменениями, внесёнными в Бюджетный кодекс Федеральным законом №199-ФЗ⁴⁶, главные администраторы (администраторы) получили возможность устанавливать порядок внутреннего финансового контроля самостоятельно.

⁴³ Приказ Минфина России от 31.12.2016 г. №256н «Об утверждении Федерального стандарта бухгалтерского учёта для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учёта и отчетности организаций государственного сектора» // Система Гарант.

⁴⁴ Приказ Минфина России от 29.11.2017 г. №209н «Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления» // Система Гарант.

⁴⁵ Федеральный закон от 31.07.1998 №145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» // Система Консультант-Плюс.

⁴⁶ Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

Так, например, организация внутреннего финансового контроля в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации (далее – Минпромторг России) регулируется приказом Минпромторга России от 31.12.2014 г. №2822. В соответствии с данным приказом, внутренний финансовый контроль в Минпромторге России осуществляется каждым его структурным подразделением и территориальными органами в соответствии с утверждённой картой внутреннего финансового контроля. Она содержит в себе «наименования операций, подлежащих контролю, код операции, должностное лицо, ответственное за выполнение операции, периодичность выполнения операции, наименование бюджетного риска, должностные лица, осуществляющие контрольные действия, методы, виды и способы контроля, наименование, периодичность и сроки выполнения контрольных действий»⁴⁷.

Внутренний контроль в Минпромторге России осуществляется следующими методами: «самоконтроль, контроль по уровню подчинённости и контроль по уровню подведомственности»⁴⁸.

Метод самоконтроля заключается в проверке каждым должностным лицом сплошным способом своих операций на предмет соответствия их нормативным правовым актам, внутренним стандартам и должностным регламентам.

Контроль по уровню подчинённости заключается в согласовании должностными лицами сплошным образом своих операций с руководителем (заместителем руководителя) соответствующего структурного подразделения.

⁴⁷ Приказ Минпромторга России от 31.12.2014 г. №2822 «Об утверждении положения об организации и осуществлении в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации внутреннего финансового контроля» // Система Консультант-Плюс.

⁴⁸ Там же.

Контроль по уровню подведомственности заключается в «проверке структурными подразделениями, ответственными за результаты выполнения внутренних бюджетных процедур, сплошным и (или) выборочным способом операций, осуществляемых подведомственными Минпромторгу России получателями бюджетных средств, администраторами доходов»⁴⁹.

Помимо вышеперечисленных методов существует смежный контроль, заключающийся в согласовании сплошным и (или) выборочным способом операций, осуществляемых должностными лицами иных структурных подразделений.

Результаты осуществления внутреннего финансового контроля оформляются в виде заключения, включающего указания о необходимости внесения исправлений и (или) устранения недостатков (нарушений) в установленный срок, либо ставится разрешительная надпись на представленном документе.

В сфере закупок внутренний финансовый контроль помогает заказчику соблюдать принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, указанный в ст. 12 Федерального закона №44-ФЗ.

На этапе планирования закупок проводится анализ плана-графика закупок (плана закупок, если они осуществляются по Федеральному закону №223-ФЗ), обоснования закупок:

— устанавливается соответствие формирования, размещения и ведения заказчиком плана-графика (плана закупок) законодательству о контрактной системе;

⁴⁹ Там же.

— проверяется обоснование выбора объекта закупки на соответствие целям осуществления закупок, а также законодательству о контрактной системе;

— проводится проверка обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

— проверяется наличие нарушений, допущенных заказчиками при обосновании закупок в процессе формирования и утверждения ими плана-графика закупок (плана закупок).

Ведомственный контроль Минпромторга России осуществляется в соответствии с Планом проверок в отношении подведомственных ему бюджетных учреждений и государственных унитарных предприятий. На этапе планирования закупок данный контроль направлен на проверку соблюдения требований к обоснованию и обоснованности закупок, требований о нормировании закупок, правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, соответствия информации об объёме финансового обеспечения в плане-графике закупок информации об объёме финансового обеспечения, доведённого до заказчика.

Результаты осуществления ведомственного контроля оформляются в виде заключения, включающего факты выявленных нарушений, рекомендации по их устранению и недопущению в дальнейшем, сроки рассмотрения заключения

и принятия необходимых мер и сроки извещения об их принятии.

Внутренний финансовый контроль и ведомственный контроль направлены на выявление и предотвращения рисков, возникающих в ходе деятельности организации. Рассмотрим некоторые риски, возникающие на этапе планирования закупок.

К ним можно отнести следующие риски:

1) риски, связанные с установлением начальной (максимальной) цены контракта:

— использование необоснованно завышенной начальной (максимальной) цены контракта;

— использование необоснованно заниженной начальной (максимальной) цены контракта (создаётся риск «отсеивания» «нелояльных» участников и участия единственного участника закупки, обладающего информацией о ней, полученной незаконным путём);

— определение размера начальной (максимальной) цены контракта не в соответствии с установленными законодательством способами и правилами, без учёта ценовых предложений на рынке товара, работы, услуги;

2) установление необоснованно малых сроков осуществления закупки (также создаётся риск «отсеивания» «нелояльных» участников и участия единственного участника закупки, обладающего информацией о ней, полученной незаконным путём);

3) планирование закупок товаров, работ, услуг, в которых у организации отсутствует объективная потребность;

4) нарушение сроков размещения в ЕИС в сфере закупок документов планирования.

Можно предложить следующие методы снижения данных рисков на уровне организации.

Психологический метод, сокращающий первоочередную причину возникновения рисков – стремление сотрудников, ответственных за проведение закупочных процедур, к незаконному обогащению (проверка биографии и отзывов с предыдущих мест работы, оценка личностных и профессионально-квалификационных качеств сотрудника).

Технический метод (использование на этапе планирования закупки, в том числе при расчёте начальной (максимальной) цены контракта современных информационно-аналитических программ).

Регламентный метод (создание чётких механизмов контроля за точным соблюдением правил осуществления закупок).

Репрессивный метод (применение дисциплинарных взысканий в соответствии с законодательством Российской Федерации).

Таким образом, проведение внутреннего финансового контроля и ведомственного контроля на этапе планирования закупок позволяет пресечь дальнейшие нарушения в процессе закупочной деятельности, что особенно важно в условиях использования бюджетных средств. Проведение качественного внутреннего финансового контроля и ведомственного контроля позволяют сократить риски мошенничества, нарушений при использовании бюджетных средств.

2.2. Внутренний государственный финансовый контроль за механизмом планирования закупочной деятельности

Вопросы соответствия нужд организации и запланированных ею закупок рассматриваются в ходе контрольных мероприятий органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса, органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля являются Федеральное казначейство, органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местных администраций).

«Контрольная деятельность органов внутреннего государственного (муниципального) контроля осуществляется на основе плана контрольных мероприятий – документа, устанавливающего на очередной финансовый год перечень и сроки этих мероприятий»⁵⁰.

Внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется методами, представленными в табл. 4:

Таблица 4 – Методы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля⁵¹

Наименование метода	Описание метода
Камеральная проверка	Осуществляется по месту нахождения органа контроля путём контрольных действий по документальному изучению различных документов, в которых содержится информация о деятельности объекта контроля (в том числе документов о

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 г. №208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // Система Гарант.

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 г. №1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» // Система Гарант.

	планировании и об осуществлении закупок товаров, работ, услуг) путём анализа и оценки полученной из них информации
Выездная проверка (ревизия)	Осуществляется по месту нахождения объекта контроля
Обследование	Проводятся исследования, осмотры, инвентаризации, наблюдения, испытания, измерения, контрольные обмеры и другие действия по контролю для определения состояния определенной сферы деятельности объекта контроля

В пунктах ч. 8 ст. 99 Федерального закона 44-ФЗ отражён контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, относящийся к этапу планирования:

— контроль за соблюдением правил нормирования закупок;

— контроль за определением и обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, либо цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги.

Также, в соответствии с ч. 1 ст. 23.7 Кодекса об административных правонарушениях, Федеральное казначейство может рассматривать некоторые дела об административных нарушениях, в том числе касающиеся закупочной деятельности. Среди них – нарушения в сфере закупок при их планировании (ст. 7.29.3):

— включение в план закупок или план-график закупок объекта (объектов) закупки, не соответствующих целям закупки или установленным требованиям к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) нормативным затратам, а также включение в план-график закупок начальной (максимальной) цены контракта, обоснование которой отсутствует или не соответствует установленным требованиям;

— несоблюдение порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки;

— нарушение порядка или сроков проведения или непроведение обязательного общественного обсуждения закупок;

— нарушение срока утверждения или размещения в ЕИС в сфере закупок плана или плана-графика закупок.

Федеральное казначейство, согласно Положению⁵², осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы и подведомственные федеральные казенные учреждения. То есть, в случае выявления признаков нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок в части, контролируемой Федеральным казначейством, в том числе вышеперечисленных административных правонарушений, обращение для рассмотрения по существу направляется в центральный аппарат либо в территориальный орган Федерального казначейства:

в центральный аппарат – если закупка осуществлена главным распорядителем бюджетных средств;

в управление Федерального казначейства по субъекту, Межрегиональное контрольно-ревизионное управление Федерального казначейства (в зависимости от местонахождения заказчика) – если закупка осуществлена территориальным органом, подведомственным учреждением главного распорядителя бюджетных средств.

⁵² Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе» // Система Консультант-Плюс.

При проведении контроля по ч. 8 ст. 99 Федерального закона №44-ФЗ планирования закупок используются следующие материалы:

- утверждённый план-график закупок;
- утвержденные требования к отдельным видам товаров, работам, услугам (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг), закупаемым государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами;
- нормативные затраты на обеспечение функций государственных и муниципальных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и подведомственных им казенных учреждений;
- иные документы, информация в соответствии с целями проведения контроля планирования и осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов;
- информация о рисках и признаках нарушений, а также сведения о выявленных нарушениях законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, в том числе, с использованием информационных систем, оператором которых является Федеральное казначейство, а также от граждан и организаций, из средств массовой информации, а также от правоохранительных органов, органов прокуратуры и так далее⁵³.

⁵³ Инструкция по осуществлению в Федеральном казначействе деятельности по контролю в сфере закупок» (утв. Казначейством России 25.04.2019) // Система Консультант-Плюс.

Перечисленные документы и сведения собираются Федеральным казначейством автоматическим способом при помощи информационных систем и (или) ручным способом.

При подготовке к проведению контрольного мероприятия необходимо провести предварительное изучение предмета контроля, получить необходимую информацию о деятельности объекта контроля в части, касающейся темы контрольного мероприятия.

Сбор информации происходит путём получения и оценки информации, содержащейся в информационных системах, а также изучения документов и материалов, относящихся к предмету контроля, из открытых источников.

По результатам анализа:

1) Формируется перечень нормативно-правовых актов, соблюдение которых необходимо проверить.

2) Определяются источники информации для проведения контроля, осуществляется сбор и предварительный анализ этой информации:

— о закупках объекта контроля, включенных в план-график закупок в проверяемом периоде;

— об утвержденных требованиях к закупаемым товарам, работам, услугам;

— об утвержденных нормативных затратах объекта контроля.

3) Подготавливаются следующие документы:

— проект программы проверки, содержащий перечень вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия;

— приказ о назначении проверки;

— запрос об истребовании документов у объекта контроля.

По результатам контрольного мероприятия оформляется акт, фиксирующий результаты проверки.

В перечень вопросов, подлежащих изучению в ходе проведения контрольного мероприятия на этапе планирования закупок, включаются следующие:

1) Соблюдение при планировании и осуществлении закупок утвержденных требований к закупаемым отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) и нормативных затрат на обеспечение возложенных функций и полномочий.

2) Соблюдение требований к обоснованию начальной (максимальной) цены контракта, включенных в план-график закупок:

— наличие документов, использованных при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, включенных в план-график закупок;

— соблюдение требований ст. 22 Закона о контрактной системе;

— соответствие значения начальной (максимальной) цены контракта, включенной в План-график закупок, рассчитанным значениям;

— точность выполненных расчетов;

— анализ рыночных цен идентичных или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг в соответствии со ст. 22 Закона о контрактной системе, сопоставление рассчитанной в результате проведенного анализа рынка цены с

начальной (максимальной) ценой контракта, включенной в план-график закупок.⁵⁴

Рассмотрим показатели, характеризующие осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок, на основании данных «Портала государственного и муниципального финансового аудита»⁵⁵ (табл. 5).

Таблица 5 - Показатели осуществления государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок за 2016-2020 годы⁵⁶

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
нарушения, выявленные всеми органами Г(М)ФК					
Количество нарушений при осуществлении закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ, выявленных всеми органами ГМФК	1 837	3 342	13 216	17 762	6 205
Сумма нарушений при осуществлении закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ, выявленных всеми органами ГМФК, тыс. руб.	55 830 363,13	48 723 495,22	148 679 129,49	121 497 702,05	21 259 865,72

Окончание табл. 5

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Доля нарушений при осуществлении закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ, выявленных всеми органами ГМФК от общей суммы выявленных нарушений, %	5,28%	2,28%	15,12%	9,36%	7,50%
Количество нарушений при осуществлении закупок по 44-ФЗ, выявленных всеми	149	635	6 277	11 048	4 017

⁵⁴ «Инструкция по осуществлению в Федеральном казначействе деятельности по контролю в сфере закупок» (утв. Казначейством России 25.04.2019) // Система Консультант-Плюс.

⁵⁵ Портал государственного и муниципального финансового аудита [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru/#/>.

⁵⁶ Составлено автором на основе данных Портала государственного и муниципального финансового аудита [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru>.

органами ГМФК					
Сумма нарушений при осуществлении закупок по 44-ФЗ, выявленных всеми органами ГМФК, тыс. руб.	8 173 716,11	2 931 716,69	78 101 588,51	42 590 969,19	17 678 657,20

Для анализа причин снижения числа нарушений в сфере закупок в 2020 году приведём динамику осуществления закупок (табл. 6) и число проведённых контрольных мероприятий (табл. 7) за 2016-2020 годы.

Таблица 6 - Динамика осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд и закупок отдельными видами юридических лиц за 2016-2020 годы⁵⁷

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
показатели по Федеральному закону 44-ФЗ					
Общая сумма размещённых планов-графиков по 44-ФЗ, млрд руб.	11217,82	10841,91	9485,35	11134,28	13351,53
Количество размещённых планов-графиков по 44-ФЗ	190159	201208	192806	185865	180634
Общая сумма размещённых контрактов по 44-ФЗ, млрд руб.	5406,61	6356,74	6955,10	8279,40	8915,75
Количество размещённых контрактов по 44-ФЗ	3455446	3540261	3610135	3645557	3417229
показатели по Федеральному закону 223-ФЗ					
Общая сумма размещённых планов по 223-ФЗ, млрд руб.	22827,24	26316,35	28047,51	19144,60	19214,50
Количество размещённых планов по 223-ФЗ	4319	27627	39972	41978	43465
Общая сумма размещённых договоров по 223-ФЗ, млрд руб.	23302,65	19424,53	18668,44	21195,67	19994,98
Количество размещённых договоров по 223-ФЗ	1193404	1150333	1274251	1523921	1506781

Окончание табл. 6

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
показатели всего					

⁵⁷ Составлено автором на основе данных: Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>.

Общая сумма размещённых планов-графиков и планов, млрд руб.	34045,06	37158,26	37532,86	30278,88	32566,03
Количество размещённых планов-графиков и планов	194478	228835	232778	227843	224099
Общая сумма размещённых контрактов и договоров, млрд руб.	28709,26	25781,27	25623,54	29475,07	28910,73
Количество размещённых контрактов и договоров	4648850	4690594	4884386	5169478	4924010

По данным таблицы 6 видно, что в 2020 году существенных изменений в объёмах осуществления закупок не происходило.

Рассмотрим динамику осуществления контрольных мероприятий органами государственного (муниципального) финансового контроля (табл. 7):

Таблица 7 - Динамика осуществления контрольных мероприятий органами государственного (муниципального) финансового контроля за 2016-2020 годы⁵⁸

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Количество контрольных мероприятий органов внешнего ГМФК	570	936	1821	2138	1123
Количество контрольных мероприятий органов внутреннего ГМФК	930	2147	5998	5517	2625
Всего	1500	3083	7819	7655	3748

По приведённым данным можно заметить, что в 2020 году количество контрольных мероприятий органов государственного (муниципального) финансового контроля снизилось примерно вдвое. Можно сделать вывод, что главной причиной сокращения числа выявленных нарушений в 2020

⁵⁸ Составлено автором на основе данных Портала государственного и муниципального финансового аудита [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru>.

году стало сокращение проведения контрольных мероприятий в том же году.

Далее на основании данных Портала государственного и муниципального финансового аудита рассмотрим подробнее показатели внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на этапе планирования закупок за 2016-2020 годы (табл. 8).

Таблица 8 - Показатели осуществления внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на этапе планирования закупок за 2016-2020 годы⁵⁹

Показатель	2016	2017	2018	2019	2020
Количество нарушений ст. 18 Федерального закона 44-ФЗ «Обоснование закупок»	2	8	585	1191	298
Сумма нарушений ст. 18 Федерального закона 44-ФЗ «Обоснование закупок», тыс. руб.	0,00	2612,85	3093581,08	6748358,14	2243358,68
Количество нарушений ст. 19 Федерального закона 44-ФЗ «Нормирование в сфере закупок»	0	2	71	71	10
Сумма нарушений ст. 19 Федерального закона 44-ФЗ «Нормирование в сфере закупок», тыс. руб.	0,00	0,00	793070,72	76701,74	460,18
Количество нарушений ст. 22 Федерального закона 44-ФЗ «НМЦК...»	22	22	480	881	572
Сумма нарушений ст. 22 Федерального закона 44-ФЗ «НМЦК...», тыс. руб.	135705,79	115508,95	24040397,17	8718901,98	5432411,71
Количество нарушений на этапе планирования закупок, всего	24	32	1136	2143	880
Сумма нарушений на этапе планирования закупок, всего, тыс. руб.	135705,79	118121,80	27927048,97	15543961,86	7676230,57

⁵⁹ Составлено автором на основе данных Портала государственного и муниципального финансового аудита [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru>.

Исходя из данных табл. 8, можно заметить, что наибольшие значения нарушений на этапе планирования закупок также пришлись на 2018 и 2019 годы. Наиболее значимыми нарушениями являются нарушения в части определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной суммы единиц товара, работы, услуги.

Среди наиболее распространённых примеров нарушений в данной части можно назвать:

- завышение начальной (максимальной) цены контракта;
- нарушение применения методов расчёта начальной (максимальной) цены контракта;
- включение в план-график начальной (максимальной) цены контракта, в отношении которой отсутствует обоснование и так далее.

Таким образом, мы видим, что в контроле за закупочной деятельностью значительную роль играет внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль. Кроме того, исходя из данных табл. 4 и 7, стоит отметить, что немалую часть нарушений в закупочной деятельности составляют нарушения на этапе планирования, в особенности, в части определения начальной (максимальной) цены контракта. Это также подтверждает значимость внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в сферу которого входят данные вопросы.

2.3. Разработка методики оценки эффективности планирования закупочной деятельности

Ст. 12 Федерального закона 44-ФЗ определён принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок, подразумевающий то, что при планировании и осуществлении закупок должны быть достигнуты заданные результаты обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следовательно, эффективность осуществления государственных (муниципальных) закупок напрямую взаимосвязана с их полнотой, качеством и своевременностью достижения этих результатов. Это обуславливает необходимость наличия методики оценки закупочной деятельности в организациях государственного сектора.

Однако на сегодняшний день единой методики оценки закупочной деятельности не существует. Это порождает уязвимость в закупочных процессах, повышая коррупционные риски, поскольку, не имея единой подробной методики, становится сложнее выявлять негативные тенденции и реагировать на них.

Собственные методики предлагают отечественные исследователи⁶⁰, а также они могут формироваться органами исполнительной власти на региональном уровне. Большинство существующих на сегодняшний день методик направлены на оценку эффективности всего закупочного процесса в целом и

⁶⁰ Шешукова Т. Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. №16. С. 11-18.

могут не учитывать множество факторов, оказывающих влияние на конечный результат.

В данном параграфе мы предложим собственную методику оценки эффективности закупочной деятельности для этапа планирования.

Разработанная нами методика включает расчёт 5 показателей, касающихся точности планирования объектов закупок и сроков размещения извещений, точности расчёта начальной (максимальной) цены контракта и учитывающих фактор внесения изменений в планы-графики. Оценка эффективности по данной методике может осуществляться по открытым данным ЕИС в сфере закупок. Однако стоит понимать, что для снижения значения некоторых показателей могли быть объективные причины, поэтому данную методику следовало бы рассматривать как часть некой комплексной методики оценки эффективности закупочной деятельности, охватывающей остальные её этапы.

Представим разработанную методику в форме табл. 9.

Таблица 9 - Методика оценки эффективности планирования закупочной деятельности⁶¹

Наименование показателя	Расчёт показателя	Значение	Балл
П1: Своевременность размещения извещений, запланированных планом-графиком	$П1 = \frac{N1}{N2} \times 100$ <p>N1 - количество своевременно размещённых в отчётном периоде извещений; N2 - количество запланированных на отчётный период извещений.</p>	0-100	
П2: Своевременность выполнения плана-графика при проведении закупок	$П2 = \frac{N3}{N4} \times 100$ <p>N3 - количество своевременно осуществлённых в отчётном периоде закупок; N4 - количество запланированных на отчётный период закупок.</p>	0-100	

⁶¹ Составлено автором.

Наименование показателя	Расчёт показателя	Значение	Балл
П3: Показатель выполнения плана-графика при проведении закупок	$П3 = \frac{N5}{N6} \times 100$ N5 - сумма осуществлённых за отчётный период закупок; N6 - сумма запланированных на отчётный период закупок.	0-100	
П4: Среднее количество изменений в расчёте на одну позицию плана-графика	$П4 = \frac{N7}{N8} \times 100$ N7 - количество изменений плана-графика в отчётном периоде; N8 - количество позиций, предусмотренных планом-графиком.	П4 > 50	0
		20 < П4 ≤ 50	35
		5 < П4 ≤ 20	65
		П4 ≤ 5	100
П5: Точность расчёта НМЦК	$П5 = \frac{N9}{N10} \times 100$ N9 - количество закупок, осуществлённых конкурентными способами, в отношении которых НМЦК была снижена более чем на 25%; N10 - количество закупок, осуществлённых конкурентными способами.	П5 > 15	0
		10 < П5 ≤ 15	35
		5 < П5 ≤ 10	65
		П5 ≤ 5	100

Итоговый комплексный показатель оценки эффективности планирования закупочной деятельности рассчитаем как среднее арифметическое полученных показателей:

$$\mathcal{E} = \frac{П1 + П2 + П3 + П4 + П5}{5}.$$

Чем выше полученный результат итогового показателя Э, тем эффективнее осуществлён этап планирования закупок. Представим градацию результата в табл. 10.

Таблица 10 - Оценка итогового показателя эффективности планирования закупочной деятельности

Итоговый показатель эффективности (Э), баллы	Оценка итогового показателя эффективности планирования закупочной деятельности
$75 \leq \mathcal{E} \leq 100$	Эффективная
$50 \leq \mathcal{E} < 75$	Умеренно эффективная
$25 \leq \mathcal{E} < 50$	Неэффективная

Рассчитаем оценку эффективности планирования закупочной деятельности для федерального бюджетного учреждения «Российское технологическое агентство». Это учреждение является подведомственным Минпромторгу России и оказывает содействие выработке государственной промышленной, технологической и инновационной политики Российской Федерации⁶².

Материалом для анализа послужат план-график закупок товаров, работ, услуг на 2020 финансовый год и на плановый период 2021 и 2022 годов федерального бюджетного учреждения «Российское технологическое агентство» (Приложение 3), а также данные ЕИС в сфере закупок (Приложение 4).

1. Своевременность размещения извещений, запланированных планом-графиком (П1).

Данный показатель может свидетельствовать о точности планирования сроков размещения извещений о закупках.

В рассматриваемом нами случае по всем запланированным позициям извещения о закупках были размещены своевременно, следовательно:

$N1$ (количество своевременно размещённых в отчётном периоде извещений) = 15;

$N2$ (количество запланированных на отчётный период извещений) = 15;

$$П1 = \frac{15}{15} \times 100 = 100.$$

⁶² Официальный сайт ФБУ «Российское технологическое агентство» (Центр управления проектами в промышленности [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://rta.gov.ru>.

2. Своевременность выполнения плана-графика при проведении закупок (П2).

Данный и следующий показатели могут свидетельствовать о точности планирования позиций плана-графика закупок.

Поскольку рассматриваемый план-график составлен на три года, мы рассмотрим закупки, запланированные и исполненные в 2020 году.

На 2020 год было запланировано 6 закупок. Из них в срок исполнены 3 закупки. 2 закупки были исполнены в феврале 2021 года и 1 закупка отменена вследствие расторжения контракта по соглашению сторон. Следовательно:

Н3 (количество своевременно осуществлённых в отчётном периоде закупок) = 3;

Н4 (количество запланированных на отчётный период закупок) = 6;

$$П2 = \frac{3}{6} \times 100 = 50.$$

3. Показатель выполнения плана-графика при проведении закупок (П3).

Рассчитаем, что на 2020 год были запланированы закупки на сумму 13 333 284,76 рублей. Своевременно исполнены в 2020 году закупки на сумму 12 861 157,80 рублей. Следовательно:

Н5 (сумма осуществлённых за отчётный период закупок) = 12 861 157,80;

Н6 (сумма запланированных на отчётный период закупок) = 13 333 284,76;

$$П3 = \frac{12861157,80}{13333284,76} \times 100 \approx 96.$$

4. Среднее количество изменений в расчёте на одну позицию плана-графика (П4).

Данный показатель обусловлен тем, что частое изменение плана-графика закупок может снижать его информативность и свидетельствовать о неготовности заказчика в установленные сроки подготовить качественные документы планирования. Однако в некоторых случаях внесение изменений обусловлено объективными обстоятельствами: например, образовавшаяся экономия, возникновение непредвиденных обстоятельств и тому подобное.

В рассматриваемом случае:

N7 (количество изменений плана-графика в отчётном периоде) = 10;

N8 (количество позиций, предусмотренных планом-графиком) = 15;

$$П4 = \frac{10}{15} \times 100 \approx 67, \text{ присваивается } 0 \text{ баллов.}$$

5. Точность расчёта начальной (максимальной) контракта (НМЦК).

Данный показатель обусловлен тем, что в случае значительного снижения начальной (максимальной) цены контракта (на 25% и более) будет необходимо применение антидемпинговых мер, в соответствии со статьёй 37 Федерального закона №44-ФЗ. Отчасти это касается и точности расчёта начальной (максимальной) цены контракта заказчиком.

Конкурентные способы осуществления закупок в анализируемом плане-графике предусмотрены для 11 закупок

из 15, из них по 6 закупкам начальная (максимальная) цена контракта была снижена более чем на 25%, следовательно:

N9 (количество закупок, осуществлённых конкурентными способами, в отношении которых НМЦК была снижена более чем на 25%) = 6;

N10 (количество закупок, осуществлённых конкурентными способами) = 11;

$$П5 = \frac{6}{11} \times 100 \approx 55, \text{ присваивается } 0 \text{ баллов.}$$

Теперь рассчитаем итоговый комплексный показатель путём среднего арифметического полученных показателей:

$$\Xi = \frac{100+50+96+0+0}{5} = 49,2,$$

следовательно, планирование закупок федеральным бюджетным учреждением «Российское технологическое агентство» на 2020 год и плановый период 2021-2022 годов можно оценить как неэффективный.

Основными проблемными местами послужили своевременность выполнения плана-графика и точность расчёта начальной (максимальной) цены контракта. Следовательно, организации следует обратить на них внимание и провести более детальный анализ причин снижения эффективности планирования закупок.

Таким образом, предложенная методика позволяет провести более детальную оценку эффективности закупочной деятельности на этапе планирования и может быть включена в комплексную методику оценки эффективности всех этапов, учитывающую и иные факторы, влияющие на качество планирования закупок.

Итак, в данной главе мы рассмотрели организацию внутреннего финансового контроля и ведомственного контроля в государственном секторе, внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля за этапом планирования закупок и предложили собственную методику оценки эффективности закупочной деятельности на этапе её планирования.

По итогам второй главы можно сделать следующие выводы:

Поскольку государственные (муниципальные) закупки непосредственно связаны с использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходима многоуровневая система контроля за их осуществлением.

Контроль начинается на уровне самого заказчика (внутренний финансовый контроль) и органов, которым эти заказчики подведомственны (ведомственный контроль). Эти виды контроля позволяют выявлять возможные риски в процессе закупочной деятельности и предупреждать недостатки и нарушения.

Далее происходит внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль, играющий значимую роль, поскольку среди нарушений в сфере закупок немалую долю составляют нарушения, выявленные органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. При этом большинство нарушений в закупочной деятельности выявляется на этапе планирования, в особенности в части определения начальной (максимальной) цены контракта.

В рамках реализации принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок должна проводиться оценка эффективности закупочной деятельности. Однако единый подход к данной оценке отсутствует, что может приводить к уязвимости закупочных процессов, повышая коррупционные риски. Была предложена методика оценки эффективности закупочной деятельности для этапа планирования, которая может использоваться как часть комплексной методики оценки всех этапов закупочного процесса.

Глава 3. Направления совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности

Для рассмотрения направлений совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности сначала обратимся к истории развития регулирования системы государственных закупок в России.

Началом развития закупочной системы в России можно считать принятый 7 июля 1654 года при царе Алексее Михайловиче указ, регулировавший привлечение поставщиков для поставки в город Смоленск сухарей и муки. На данный момент ещё не существовало конкретного механизма осуществления закупок, однако наметились его основные черты: публичность и объявление условий осуществляемой закупки.

При Петре I в 1714 году был принят Указ «О вызове подрядчиков для делания пороха», который, помимо публичного характера закупки, устанавливал способ её осуществления. Так начала формироваться нормативная система в закупочной сфере.

«В 1715 году при Сенате был создан специальный орган, осуществлявший управление государственными закупками и сбор недоимок по губерниям – Канцелярия подрядных дел. Далее в 1721 году был принят Сенатский Указ «Об осуществлении борьбы с ненастоящими ценами и коррупцией в деле подрядов и каких-либо поставок». В соответствии с положениями данного указа, к поставщикам и подрядчикам, завышавшим цену договора, применялись штрафы, а также требовалась уплата разницы между установленной ими ценой и средней рыночной ценой закупаемого товара. В следующем

67

году был принят «Регламент о управлении Адмиралтейства и верфи и о должностях коллегии адмиралтейской и прочих всех чинов при Адмиралтействе обретающихся», устанавливавший порядок поиска поставщиков, что закрепляло конкуренцию, а также меры по противодействию коррупции»⁶³.

Во второй половине XVIII века внимание было уделено и процессу планирования закупок. В 1758 году был принят «Регул провиантского правления», закреплявший приоритет закупок товаров у их производителей перед посредниками и включавший в себя требования к информации в заявке и срокам объявления торгов. «В 1775 году при правлении Екатерины II было принято «Учреждение о губерниях», делавшее акцент на поддержку местных производителей при осуществлении закупок, что также приводило и к экономии средств, затрачиваемых на транспортировку товара. Далее в 1802 году «Уставом о провианте для продовольствия войск» была закреплена «справочная цена» и требования к её определению. С 1815 года крупные заказы стали разделяться на части (лоты). Данное положение было закреплено Указом «Об отдаче по всем местам, торги производящим, подрядов в разные руки по частям»»⁶⁴.

Благодаря промышленному подъёму и государственным преобразованиям конца XIX века в 1900 году были изданы «Положения о казенных подрядах и поставках» – первый систематизированный правовой акт о процессе осуществления закупок, появляются общие для всех отраслей нормы.

⁶³ Мухамедьяров, И. Р. Становление и развитие института государственной контрактной системы в России / И. Р. Мухамедьяров // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2018. – Т. 8. – №1А. – С. 92-100.

⁶⁴ Там же.

Послереволюционный период в развитии государственных закупок оказался достаточно противоречивым:

1. В 1917-1931 годах благодаря периоду НЭПа взаимоотношения между государством и поставщиками ещё носили конкурсный характер. Среди изданных в эти годы положений о государственных подрядах и поставках можно выделить положение 1927 года, закреплявший право заказчика ориентироваться не только на самую низкую цену товара или услуги, но и на такие критерии, как кредитоспособность или опыт поставщика.

2. В 1932-1990 годах в условиях плановой экономики конкурсный механизм закупок не применялся.

Далее можно отметить появление Федерального закона от 13.12.1994 г. №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», действующий в настоящее время. В нём устанавливаются общие правовые и экономические принципы осуществления закупок, но отсутствует чёткая регламентация закупочных процедур. Этап планирования в данном федеральном законе описан лишь как формирование и размещение заказов на поставки продукции для федеральных государственных нужд.

Регламентация проведения конкурсных процедур появилась в Федеральном законе от 06.05.1999 г. №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Также им было закреплено осуществление уполномоченным федеральным органом исполнительной власти контроля за проведением конкурсов. Однако этап планирования

закупочной деятельности по-прежнему остался не регламентирован.

В Федеральном законе от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» появились положения о начальной (максимальной) цене контракта, источниках для её установления, указании её обоснования в конкурсной документации и размещения конкурсной документации на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.

В целом данный закон был направлен на борьбу с коррупцией, обеспечения прозрачности закупок и создания условий для развития конкуренции, обязанность заказчиков использовать единый формат размещения данных на официальном сайте закупок.

После многочисленных поправок в Федеральный закон №94-ФЗ был принят Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», регулирующий более широкий круг вопросов в сфере закупок. В данном документе установлена более подробная система планирования закупок, конкретизирован контроль в сфере закупок⁶⁵.

Рассмотрев исторический аспект становления регулирования закупочной деятельности, можно заметить, что система планирования закупок в России в полной мере начала формироваться в 2000-х годах. При этом контроль на этапе планирования по-прежнему находится на стадии становления.

⁶⁵ Там же.

Также стоит обратить внимание на факт того, что нормативная база регулирования закупок издавна направлена на экономию средств государственных бюджетов и противодействие коррупции. Контроль в сфере закупок остаётся важным вектором развития закупочной системы и должен регулярно совершенствоваться.

Федеральное казначейство как федеральный орган исполнительной власти, наделённый полномочиями осуществления контроля в отношении использования бюджетных средств и являющийся органом внутреннего государственного финансового контроля, а также оператором государственных информационных систем, среди которых Единая информационная система в сфере закупок, играет большую роль в процессе совершенствования контроля в данной сфере.

Одним из направлений развития контроля в сфере закупок на сегодняшний день является риск-ориентированный подход при организации и осуществлении контроля.

Риск-ориентированный подход основывается на анализе и оценке рисков нарушений, совершаемых объектом контроля, а также анализе рейтинга данного объекта контроля при использовании информационных систем, владельцем и оператором которых является Федеральное казначейство, в том числе на основании данных Единой информационной системы в сфере закупок. Иными словами, в рамках этого подхода осуществляется функция выявления уязвимых мест в деятельности объектов контроля – неблагоприятных для нее событий и вероятности их наступления.

Изначально происходит выявление основных рисков в деятельности объектов контроля и составление рейтингов этих объектов по уровню надежности и эффективности выполнения их полномочий в финансово-бюджетной сфере.

Для реализации риск-ориентированного подхода в Федеральном казначействе ежегодно составляется карта рисков на очередной год, включающая в себя:

- перечень наиболее значимых рисков финансово-бюджетной сферы, сгруппированных по направлениям деятельности;
- оценку степени влияния и вероятности наступления рисков, их уровни в соответствии с данными показателями;
- меры реагирования на каждый из выявленных рисков;
- указания на наименования или группы юридических лиц, ответственных за управление данными рисками⁶⁶.

Затем происходит управление выявленными рисками. Оно может заключаться в их минимизации путём корректировки бюджетных процедур или внесения уточняющих изменений в законодательство и в предупреждении дальнейшего их возникновения⁶⁷..

В 2018 году Федеральное казначейство начало проведение работ по разработке системы рейтингов. Путём комплексного анализа с выявлением рисков и рискоёмких направлений объекты контроля ранжируются по степени эффективности их деятельности.

⁶⁶ Приказ Казначейства России от 26.12.2018 г. №433 "Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере" // Система Консультант-Плюс.

⁶⁷ Картавых К. Е. Риск-ориентированный подход к организации контроля государственных закупок // Экономическая безопасность. - 2019. - №4 (52). - С. 52-60.

Далее эти рейтинги используются при отборе объектов контроля для включения в план контрольных мероприятий или назначения внеплановых проверок в случае, если объект демонстрирует критично высокий уровень риска.

Более того, рейтинговая система должна позволять объектам контроля устранять риски самостоятельно, без необходимости назначения Федеральным казначейством соответствующих проверок и применения последующих санкций⁶⁸.

Риск-ориентированный подход имеет применение в контроле за механизмом планирования в сфере государственных и муниципальных закупок. В качестве примера на этапе планирования можно привести риски, рассмотренные в параграфе 2.1 данной работы:

1) риски, связанные с установлением начальной (максимальной) цены контракта:

— использование необоснованно завышенной начальной (максимальной) цены контракта;

— использование необоснованно заниженной начальной (максимальной) цены контракта (создаётся риск «отсеивания» «нелояльных» участников и участия единственного участника закупки, обладающего информацией о ней, полученной незаконным путём);

— определение размера начальной (максимальной) цены контракта не в соответствии с установленными законодательством способами и правилами, без учёта ценовых предложений на рынке товара, работы, услуги;

⁶⁸ Исаев Э. А. Контроль в финансово-бюджетной сфере. Риск-ориентированный подход, актуальные вопросы и перспективы // Финансовый контроль. – 2018. – №8. – URL: <http://bujet.ru/article/352275.php>.

2) установление необоснованно малых сроков осуществления закупки (также создаётся риск «отсеивания» «нелояльных» участников и участия единственного участника закупки, обладающего информацией о ней, полученной незаконным путём);

3) планирование закупок товаров, работ, услуг, в которых у организации отсутствует объективная потребность;

4) нарушение сроков размещения в ЕИС в сфере закупок документов планирования.

По результатам оценки в соответствии с риск-ориентированным подходом заказчики делятся на группы риска. Они могут характеризоваться количеством совершённых нарушений конкретного объекта контроля за определённый период, суммой этих нарушений, а также показателями эффективности планирования в сфере закупок, рассмотренными в параграфе 2.3.

От группы риска, к которой принадлежит объект контроля, зависит периодичность осуществляемых в отношении него плановых проверок. Объекты контроля, относящиеся к группам наиболее высокого риска, могут подвергаться дополнительному анализу на предмет причин снижения эффективности планирования закупок.

Преимуществом данного подхода является повышение результативности осуществления контроля. Он позволяет выявлять наиболее проблемные области в механизме планирования закупочной деятельности. При этом снижает количество нерезультативных контрольных мероприятий и сокращается нагрузка на штат контролёров, поскольку

делается акцент на объекты контроля с повышенным риском совершения нарушений.

Также на сегодняшний день в финансовом контроле Российской Федерации можно отметить довольно крупное количество контрольных органов: органы внешнего государственного (муниципального) финансового контроля, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, представленные на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, осуществление ведомственного контроля главными распорядителями бюджетных средств в отношении подведомственных им заказчиков, осуществление внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита каждым объектом контроля. Иногда контрольные мероприятия этих органов могут дублировать друг друга. Это может создавать дополнительную неоправданную нагрузку на органы контроля. Данную ситуацию можно рассматривать как повод к пересмотру иерархии контрольных органов Российской Федерации и формированию из них единой системы.

Осуществление государственного (муниципального) финансового контроля должно быть направлено на выявление и минимизацию рисков нарушений на каждом из уровней бюджетной системы. Для этого необходимо наладить эффективный обмен информацией между контрольными органами, главными распорядителями бюджетных средств, объектами контроля.

Таким образом можно выстроить следующую вертикаль контроля (рис. 2).

Взаимодействие между элементами данной вертикали должно включать в себя обмен информацией:

- о планируемых контрольных мероприятиях, чтобы избежать их дублирования;
- о результатах контрольных мероприятий и принятых мерах реагирования на нарушения;
- о выявленных в ходе контрольных мероприятий рисках.



Рис. 2. Модель вертикали контроля на федеральном уровне⁶⁹

Взаимодействие между элементами данной вертикали должно включать в себя обмен информацией:

- о планируемых контрольных мероприятиях, чтобы избежать их дублирования;

⁶⁹ Составлено автором на основе: Исаев Э. А. Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации // Финансовый контроль. - 2018. - №9. - URL: <http://bujet.ru/article/355856.php>.

— о результатах контрольных мероприятий и принятых мерах реагирования на нарушения;

— о выявленных в ходе контрольных мероприятий рисках.

Так, на каждом уровне данной вертикали должны формироваться карты рисков, включающие в себя их значимость и вероятность наступления. Причём на каждом последующем уровне эти карты должны детализироваться в зависимости от полномочий соответствующего органа контроля.

При этом на сегодняшний день каждый орган контроля определяет систему оценки рисков самостоятельно.

В качестве иллюстрации отсутствия единого риск-ориентированного подхода среди контрольных органов приведём следующий пример.

В Федеральном казначействе положения риск-ориентированного подхода, включая систему оценки рисков, определены Федеральным стандартом «Планирование проверок, ревизий и обследований»⁷⁰. В данном стандарте обозначены шесть категорий рисков. Представим их в форме матрицы (рис. 3):

⁷⁰ Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 г. №208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // Система Гарант.

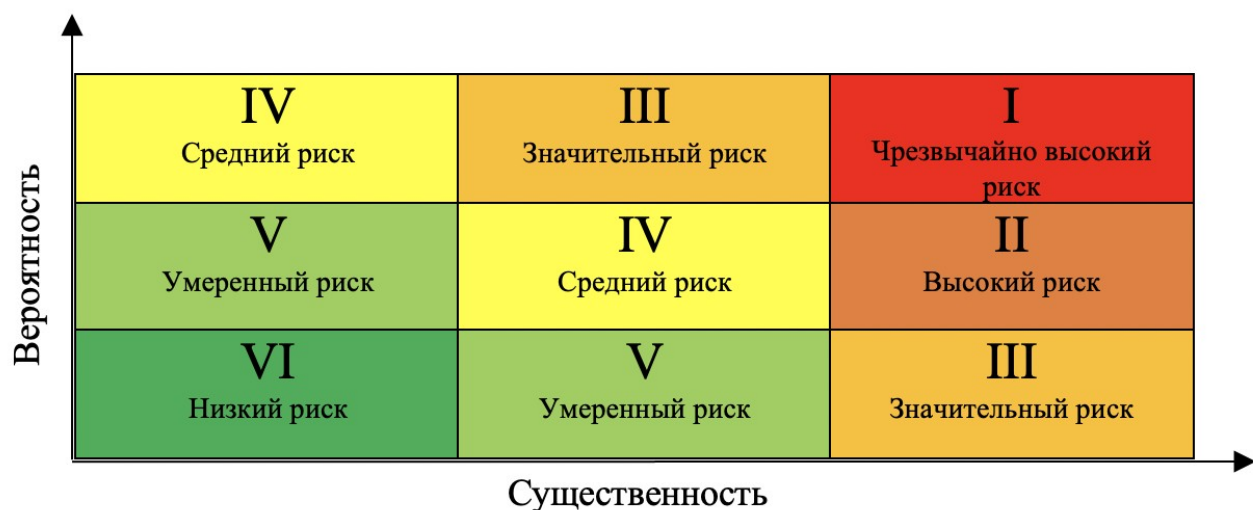


Рис. 3. Матрица рисков в соответствии со стандартом «Планирование проверок, ревизий и обследований»⁷¹

В Счётной палате Российской Федерации риск-ориентированный подход отражён в СГА 203 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета»⁷². В Стандарте закреплена матрица рисков, включающая в себя лишь три категории рисков. Также представим их в форме матрицы (рис. 4):

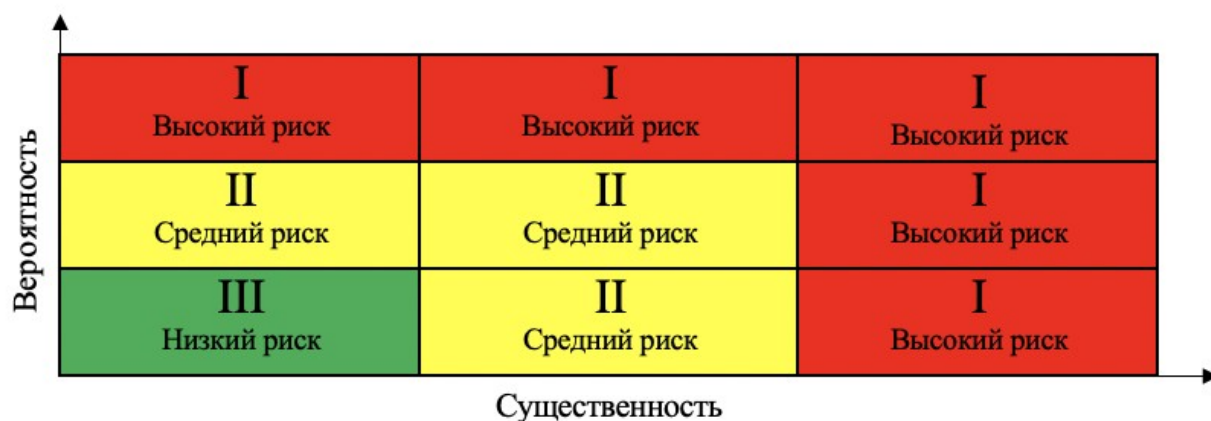


Рис. 4. Матрица рисков в соответствии с СГА 203⁷³

⁷¹ Составлено автором на основе: Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 г. №208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // Система Гарант.

⁷² «СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 N ЗПК) // Система Консультант-Плюс.

⁷³ Там же.

Стоит отметить, что в проекте Федерального закона от 31.07.2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступающем в силу 1 июля 2021 года, ст. 22-24 закрепляется обязанность применения риск-ориентированного подхода органами государственного и муниципального контроля.

Данным законом также закреплено, что: «Критерии риска должны учитывать тяжесть причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также учитывать добросовестность контролируемых лиц»⁷⁴.

Оценка добросовестности контролируемых лиц, в соответствии с Федеральным законом 248-ФЗ, должна учитывать следующие сведения:

- 1) реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска;
- 2) наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности;
- 3) предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;
- 4) независимая оценка соблюдения обязательных требований;
- 5) добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;

⁷⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (не вступил в силу) // Система Консультант-Плюс.

б) заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба).

Поскольку в рамках риск-ориентированного подхода речь идёт о большом объеме данных, включающих анализ рисков каждого объекта контроля, процесс контроля в данном случае требует автоматизации.

Рассматривая автоматизацию риск-ориентированного подхода к контролю закупочной деятельности, следует обратиться к Единой информационной системе в сфере закупок. В данной системе уже созданы подсистемы мониторинга и риск-мониторинга закупок. Эти системы базируются на анализе данных о государственных контрактах, их начальных ценах, условиях и так далее. Существует некий набор критериев, позволяющих выявлять нарушения в закупочной деятельности. По выявленным нарушениям формируется анти-рейтинг заказчиков. Сформированные анти-рейтинги в том числе могут служить основой для определения объектов контроля при планировании контрольных мероприятий. Более того, в подсистеме риск-мониторинга возможна функция предупреждения заказчиков о возможном завышении цен, а также о процедурных и иных нарушениях. Предлагается совершенствование и масштабирование данных подсистем.

Таким образом, применение риск-ориентированного подхода может способствовать повышению интенсивности контроля в отношении объектов контроля с высокой степенью риска путем отбора для проведения плановых проверок

объектов из анти-рейтинга, составленного по нарушениям, допускаемым этими объектами.

На сегодняшний день наблюдаются дублирования в контрольной деятельности различных органов контроля, что создает дополнительную нагрузку на них. Создание единой вертикали финансового контроля в сочетании с риск-ориентированным подходом позволит обеспечить повышение эффективности контрольных мероприятий при минимальных затратах трудовых ресурсов.

Поскольку риск-ориентированный подход требует анализа большого объёма данных, важную роль играет автоматизация процессов контроля закупочной деятельности. Это говорит о значимости дальнейшего развития подсистем Единой информационной системы в сфере закупок в контрольном направлении.

Мы можем заметить, что намеченные направления совершенствования контроля в сфере государственных и муниципальных закупок тесно пересекаются друг с другом. Следовательно, необходим комплексный подход к решению данного вопроса.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с поставленной целью - «изучение теоретических и практических аспектов контроля за механизмом планирования закупочной деятельности и разработка предложений по его совершенствованию» и задачами выпускной квалификационной работы были получены следующие результаты.

1. Изучены теоретические основы контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

Сфера государственных (муниципальных) закупок, в том числе и конкретно на этапе планирования, имеет достаточно обширную нормативно-правовую базу, что обусловлено сложностью и ёмкостью этого процесса. Она включает в себя федеральные законы и множество подзаконных актов и при этом регулярно меняется и наполняется.

На этапе планирования контролю подлежат по большей степени правильность составления планов-графиков закупок (или планов закупок) и приложений к ним, соответствие финансового обеспечения закупок доведённым лимитам бюджетных обязательств, обоснование закупок, а также идентификационные коды закупок. При этом на данном этапе контроль осуществляется различными органами контроля:

— внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит, осуществляемые самим заказчиком;

— ведомственный контроль, осуществляемый государственными и муниципальными органами, государственными корпорациями «Росатом» и «Роскосмос» в отношении подведомственных им заказчиков;

— контроль, осуществляемый федеральным исполнительным органом, осуществляющим казначейское обслуживание исполнения бюджетов, финансовыми органами субъектов и органами управления государственных внебюджетных фондов;

— контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

2. Проанализирована действующая практика контроля механизма планирования закупочной деятельности.

Контроль в сфере государственных закупок начинается на уровне заказчика (внутренний финансовый контроль) и органов, которым эти заказчики подведомственны (ведомственный контроль). Эти виды контроля позволяют выявлять возможные риски в процессе закупочной деятельности и предупреждать недостатки и нарушения. При этом на данный момент порядок внутреннего финансового контроля устанавливается заказчиками самостоятельно.

Контроль Федерального казначейства в сфере закупок играет большую роль, поскольку, например, за 2018-2020 годы нарушения, выявленные органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, составили более половины нарушений, выявляемых всеми органами государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок. При этом наибольшая часть этих нарушений приходится на определение начальной (максимальной) цены контракта.

В рамках реализации принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок

должна проводиться оценка эффективности закупочной деятельности. Выявлено отсутствие единой методики оценки закупочной деятельности, что может приводить к уязвимости закупочных процессов, повышая коррупционные риски среди заказчиков. Предложена методика оценки эффективности планирования закупок, основанная на пяти показателях, которую можно использовать в составе комплексной методики, включающей в себя детальную оценку всех этапов закупочного процесса.

3. Определены направления совершенствования контроля за механизмом планирования закупочной деятельности.

В процессе развития нормативно-правовой базы регламентации закупочной деятельности система планирования закупок начала появляться лишь в 2000-е годы. Контроль за механизмом планирования закупочной деятельности, соответственно, также только начинает своё развитие.

Одним из векторов развития как государственного контроля в целом, так и контроля за механизмом планирования закупочной деятельности на сегодняшний день является риск-ориентированный подход, способствующий повышению эффективности контроля за счёт распределения интенсивности проведения контроля в зависимости от уровня риска деятельности объекта контроля.

В совокупности с развитием риск-ориентированного подхода предлагается систематизировать деятельность органов контроля в форме единой вертикали, на каждом уровне которой создаются и конкретизируются в зависимости от

компетенций соответствующего контрольного органа карты рисков. Свободный обмен информацией внутри вертикали контроля также будет способствовать повышению эффективности контроля и снижению нерезультативной нагрузки на штат контролёров.

Для развития риск-ориентированного подхода к осуществлению контроля необходимо совершенствование информационного обеспечения. Касаясь риск-ориентированного подхода контроля за механизмом планирования закупочной деятельности предлагается дальнейшая доработка и масштабирование подсистем Единой информационной системы в сфере закупок, посвящённых риск-мониторингу закупок.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // Система Консультант-Плюс.
2. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. №145-ФЗ // Система Консультант-Плюс.
3. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1)» от 30.11.1994 №51-ФЗ // Система Консультант-Плюс.
4. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2)» от 26.01.1996 №14-ФЗ // Система Консультант-Плюс.
5. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 г. №195-ФЗ // Система Консультант-Плюс.
6. Федеральный закон от 26.07.2019 г. №199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.
7. Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.
8. Федеральный закон от 29.12.2012 г. №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Система Консультант-Плюс.
9. Федеральный закон от 06.12.2011 г. №402-ФЗ «О бухгалтерском учёте» // Система Консультант-Плюс.

10. Федеральный закон от 18.07.2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Система Консультант-Плюс.

11. Федеральный закон от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» // Система Консультант-Плюс.

12. Федеральный закон от 13.12.1994 №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Система Консультант-Плюс.

13. Федеральный закон от 31.07.2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (не вступил в силу) // Система Консультант-Плюс.

14. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу) // Система Консультант-Плюс.

15. Федеральный закон от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // Система Консультант-Плюс.

16. Постановление Правительства РФ от 06.08.2020 г. №1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») // Система Консультант-Плюс.

17. Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 г. №1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц» // Система Гарант.

18. Постановление Правительства РФ от 17.08.2020 г. №1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» // Система Гарант.

19. Постановление Правительства РФ от 23.07.2020 г. №1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» // Система Консультант-Плюс.

20. Постановление Правительства РФ от 27.02.2020 г. №208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» // Система Гарант.

21. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 г. №95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего

государственного (муниципального) финансового контроля» // Система Гарант.

22. Постановление Правительства РФ от 06.02.2020 г. №100 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» // Система Гарант.

23. Постановление Правительства РФ от 11.12.2019 г. №1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система Консультант-Плюс.

24. Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 г. №1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» // Система Консультант-Плюс.

25. Постановление Правительства РФ от 08.11.2018 г. №1335 «Об утверждении Правил осуществления федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции и полномочия учредителя в отношении федеральных

государственных учреждений, права собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий, ведомственного контроля за соблюдением требований Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации» // Система Гарант.

26. Постановление Правительства РФ от 02.12.2017 г. №1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу») // Система Консультант-Плюс.

27. Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 г. №926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // Система Консультант-Плюс.

28. Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 г. №476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // Система Гарант.

29. Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 г. №1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг

отдельными видами юридических лиц» // Система Консультант-Плюс.

30. Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 г. №1047 «Об общих требованиях к определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов» // Система Консультант-Плюс.

31. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 г. №89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Система Консультант-Плюс.

32. Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 г. №1255 «О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей» // Система Консультант-Плюс.

33. Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 г. №932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» // Система Консультант-Плюс.

34. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 г. №703 «О Федеральном казначействе» // Система Консультант-Плюс.

35. «СГА 203. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Последующий контроль за исполнением федерального бюджета» (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2017 N 3ПК) // Система Консультант-Плюс.

36. Приказ Минфина России от 05.08.2020 г. №160н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации.

37. Приказ Минфина России от 22.05.2020 г. №91н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Реализация результатов внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

38. Приказ Минфина России от 18.12.2019 г. №237н (ред. от 23.07.2020) «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

39. Приказ Минфина России от 21.11.2019 г. №195н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

40. Приказ Минфина России от 21.11.2019 г. №196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» // Система Консультант-Плюс.

41. Приказ Минфина России от 10.04.2019 г. №55н «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки» // Система Консультант-Плюс.

42. Приказ Минфина России от 29.11.2017 г. №209н «Об утверждении Порядка применения классификации операций сектора государственного управления» // Система Гарант.

43. Приказ Минфина России от 31.12.2016 г. №256н «Об утверждении Федерального стандарта бухгалтерского учёта для организаций государственного сектора «Концептуальные основы бухгалтерского учета и отчетности организаций государственного сектора» // Система Гарант.

44. Приказ Минпромторга России от 31.12.2014 г. №2822 «Об утверждении положения об организации и осуществлении в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации внутреннего финансового контроля» // Система Консультант-Плюс.

45. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 г. №567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Система Гарант.

46. Приказ Казначейства России от 26.12.2018 г. №433 «Об утверждении Методики отбора контрольных мероприятий при формировании планов контрольных мероприятий Федерального казначейства и территориальных органов Федерального казначейства в финансово-бюджетной сфере» // Система Консультант-Плюс.

47. Письмо Минфина России от 17 декабря 2019 г. №02-02-05/98728 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита начиная с 1 января 2020 г.» // Система Гарант.

48. Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 января 2014 г. N 14-ст) // Система Гарант.

49. Инструкция по осуществлению в Федеральном казначействе деятельности по контролю в сфере закупок» (утв. Казначейством России 25.04.2019) // Система Консультант-Плюс.

50. Иванов, Г. Г. Современная контрактная система России (сфера госзакупок): учеб. пособие / Г.Г. Иванов, С.Л. Орлов. — Москва : ИД «ФОРУМ» : ИНФРА-М, 2019. — 144 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). - ЭБС ZNANIUM.com. - URL: <https://new.znanium.com/catalog/product/1010770> (дата обращения: 09.01.2021). - Текст : электронный.

51. Мельников, В. В. Государственные и муниципальные закупки : учебное пособие : в 2 частях. Часть 1. Эволюция способов закупок в Российской Федерации / В. В. Мельников. — Москва : ИНФРА-М, 2020. — 165 с.

52. Финансовый механизм государственных и муниципальных закупок : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 148 с.

53. Государственные и муниципальные закупки как инструмент повышения эффективности расходов бюджетов : монография / И. Ю. Федорова, А. В. Фрыгин, М. В. Седова, М. Н. Прокофьев. - Москва : Дашков и К, 2020. - 242 с.

54. Барциц, А. Д. Конкурентный подход как основа для развития системы государственного заказа / А. Д. Барциц, И.

Ю. Федорова // Актуальные вопросы экономики и агробизнеса : сборник статей IX Международной научно-практической конференции, Брянск, 01-02 марта 2018 года. – Брянск: Брянский государственный аграрный университет, 2018. – С. 35-39.

55. Гончаров Е. История торгов в России // Конкурсные торги. — 1998. — №8. — С. 12-31.

56. Гончаров Е. История торгов в России. XX в. (до 1917 г.) // Конкурсные торги. — 1998. — №14. — С. 41-54.

57. Горюнова Н. Д., Громов Д. Н., Кузьмин А. Е. Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг // Управленческое консультирование. — 2019. — №5. — С. 42-52.

58. Исаев Э. А. Контроль в финансово-бюджетной сфере. Риск-ориентированный подход, актуальные вопросы и перспективы // Финансовый контроль. – 2018. – №8. – URL: <http://bujet.ru/article/352275.php>.

59. Исаев Э. А. Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации // Финансовый контроль. – 2018. – №9. – URL: <http://bujet.ru/article/355856.php>.

60. Истомина Е. А. Финансовый контроль государственных закупок в России // Вестник Челябинского государственного университета. — 2017. — №5(401). — С. 82-89.

61. Картавых К. Е. Риск-ориентированный подход к организации контроля государственных закупок // Экономическая безопасность. – 2019. – №4 (52). – С. 52-60.

62. Клименко М. П. Анализ инструментов стадии планирования государственных закупок // Развитие территорий. — 2019. — №4(18). — С. 41-44.

63. Коробкова И. В. Современное состояние системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Финансы и учетная политика. — 2019. — №9. — С. 24-32.

64. Кузнецова Е. А. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2019. — С. 1-3.

65. Мухамедьяров, И. Р. Становление и развитие института государственной контрактной системы в России / И. Р. Мухамедьяров // Экономика: вчера, сегодня, завтра. — 2018. — Т. 8. — №1А. — С. 92-100.

66. Петров А. М., Шнайдер В. В., Гаврилов Д. В. Внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит - инструменты устранения финансовых нарушений // Азимут научных исследований: экономика и управление. — 2020. — Т.9. №4(33). — С. 271-276.

67. Федорова, И. Ю. Особенности механизма государственного регулирования общественных закупок: мировая практика / И. Ю. Федорова, А. И. Сафронова, П. И. Симонова // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. — 2019. — Т. 18. — № 1. — С. 109-120.

68. Федорова, И. Ю. Применение антикоррупционных мер и отдельных инструментов в сфере государственных закупок / И. Ю. Федорова // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности: российский и зарубежный опыт : Сборник тезисов докладов и статей VII международной

научно-практической конференции, Москва, 16 октября 2020 года. – Москва: Издательский Дом «Третьяковъ», 2020. – С. 316-320.

69. Шешукова Т. Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. — 2018. — №16. — С. 11-18.

70. Шмелева М. В. Общие факторы функционирования системы государственных контрактов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. — 2019. — №4(28). — Т.7. — С. 109-117.

71. Юзефович Ж. Ю. Финансовый контроль государственных (муниципальных) закупок на этапе планирования // Вестник экономической безопасности. — 2016. — №3. — С. 168-172.

72. Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения 06.02.2021).

73. Новые правила обязательного общественного обсуждения госзакупок с 2020 года [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://gosuchetnik.ru/goszakupki/kak-prokhodit-obyazatelnoe-obshchestvennoe-obsuzhdenie-goszakupok> (08.02.2021).

74. Отмена плана закупок по 44-ФЗ: как планировать закупки с 2020 года [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/103359-qqq-19-m11-otmena-plana-zakupok> (дата обращения: 07.02.2021).

75. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/> (дата обращения: 03.03.2021).

76. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru> (дата обращения 03.04.2021).

77. Официальный сайт ФБУ «Российское технологическое агентство» (Центр управления проектами в промышленности) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://rta.gov.ru> (дата обращения 16.04.2021).

78. Портал государственного и муниципального финансового аудита [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://portal.audit.gov.ru/#/> (дата обращения: 11.04.2021).

79. Что такое НМЦК в госзакупках [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/102995-nmtsk-chto-eto-takoe> (дата обращения: 08.02.2021).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Действующая форма плана-графика закупок по Федеральному закону от 05.04.2013 №44-ФЗ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.09.2019 №1279⁷⁵

⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 №1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» // Система Консультант-Плюс.

ПЛАН-ГРАФИК
закупок товаров, работ, услуг на 20__ финансовый год и на плановый период 20__ и 20__ годов
(в части закупок, предусмотренных пунктом 1 части 2 статьи 84 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹⁾)

1. Информация о заказчике:

полное наименование	_____	ИНН	_____	Коды
организационно-правовая форма	_____	КПП	_____	
форма собственности	_____	по ОКОПФ	_____	
место нахождения, телефон, адрес электронной почты	_____	по ОКФС	_____	
полное наименование бюджетного, автономного учреждения, государственного, муниципального унитарного предприятия, иного юридического лица, которому переданы полномочия государственного, муниципального заказчика ²⁾	_____	по ОКТМО	_____	
место нахождения, телефон, адрес электронной почты ²⁾	_____	ИНН	_____	
единица измерения	_____	КПП	_____	
	_____	по ОКТМО	_____	
	_____	по ОКЕИ	_____	383

2. Информация о закупках товаров, работ, услуг на 20__ финансовый год и на плановый период 20__ и 20__ годов

№ п/п	Идентификационный код закупки	Объект закупки		Наименование объекта закупки	Планируемый год размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	Объем финансового обеспечения, в том числе планируемые платежи				Информация о проведении обязательного общественного обсуждения закупки	Наименование уполномоченного органа (учреждения)	Наименование организатора проведения конкурса или аукциона	
		Товар, работа, услуга по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (ОКПД2)				на текущий финансовый год	на плановый период	последующие годы					
		Код	Наименование						на первый год				на второй год
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Всего для осуществления закупок, в том числе по коду бюджетной классификации _____ / по соглашению от _____ № _____ / по коду вида расходов _____													

¹ Указывается в случае, предусмотренном пунктом 25 Положения о порядке формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, об особенностях включения информации в такие планы-графики и о требованиях к форме планов-графиков закупок, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (далее — Положение).

² Указывается в соответствии с подпунктом «ж» пункта 14 Положения.

Действующая форма плана закупок для отдельных видов юридических лиц по Федеральному закону 18.07.2011 №223-ФЗ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.09.2012 №932⁷⁶

ФОРМА
плана закупки товаров (работ, услуг)
 на _____ год (на _____ период)

Наименование заказчика	
Адрес местонахождения заказчика	
Телефон заказчика	
Электронная почта заказчика	
ИНН	
КПП	
ОКАТО	

Порядковый номер	Код по ОКВЭД	Код по ОКПД	Условия договора										Способ закупки	Закупка в электронной форме	Объем финансового обеспечения закупки за счет субсидии, предоставляемой в целях реализации национальных и федеральных проектов, а также комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфра-	Код целевой статьи расходов, код вида расходов*
			Предмет договора	Минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам (работам, услугам)	Единица измерения		Сведения о количестве (объеме)	Регион поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг)		Сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота)	График осуществления процедур закупки					
					код по ОКЕИ	наименование		код по ОКАТО	наименование		планируемая дата или период размещения извещения о закупке (месяц, год)	срок исполнения договора (месяц, год)				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 17.09.2012 №932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» // Система Консультант-Плюс.

План-график закупок ТРУ на 2020 финансовый год и на плановый период 2021 и 2020 годов ФБУ «Российское технологическое агентство»⁷⁷

⁷⁷ Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. // Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

**ПЛАН-ГРАФИК
закупок товаров, работ, услуг на 2020 финансовый год
и на плановый период 2021 и 2022 годов**

1. Информация о заказчике:

Полное наименование	ФЕДЕРАЛЬНОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ "РОССИЙСКОЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЕ АГЕНТСТВО"	ИНН	7708081521
Организационно-правовая форма	Федеральные государственные бюджетные учреждения	КПП	770401001
Форма собственности	Федеральная собственность	по ОКОПФ	75103
Место нахождения (адрес), телефон, адрес электронной почты	Российская Федерация, 121069, Москва, УЛИЦА ПОВАРСКАЯ, 31/29/СТР.2 ,74956173959, makovlev@rta.gov.ru	по ОКФС	12
Наименование бюджетного, автономного учреждения, государственного, муниципального унитарного предприятия, иного юридического лица, которому переданы полномочия государственного, муниципального заказчика		по ОКТМО	45374000
Место нахождения (адрес), телефон, адрес электронной почты		ИНН	
Единица измерения:	рубль	КПП	
		по ОКТМО	
		по ОКЕИ	383

2. Информация о закупках товаров, работ, услуг на 2020 финансовый год и на плановый период 2021 и 2022 годов:

№ п/п	Идентификационный код закупки	Объект закупки		Планируемый год размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)	Объем финансового обеспечения, в том числе планируемые платежи					Информация о проведении обязательного общественного обсуждения закупки	Наименование уполномоченного органа (учреждения)	Наименование организатора проведения совместного конкурса или аукциона	
		Товар, работа, услуга по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (ОКПД2)	Наименование объекта закупки		Всего	на текущий финансовый год	на плановый период		последующие годы				
							на первый год	на второй год					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
0001	2017708081521770401001000100001107000	11.07	Напитки безалкогольные; минеральные воды и прочие питьевые воды в бутылках	Поставка воды питьевой упакованной	2020	60978.91	60978.91	0.00	0.00	0.00	нет		
0003	201770808152177040100100030006201242	62.01.2	Оригиналы программного обеспечения	Поставка программного средства антивирусной защиты	2020	35021.58	35021.58	0.00	0.00	0.00	нет		
0005	201770808152177040100100050006202242	62.02	Услуги консультативные, связанные с компьютерной техникой	Сопровождение и развитие системы аналитики импорта и экспорта продукции Российской Федерации	2020	7875000.00	7875000.00	0.00	0.00	0.00	нет		
0006	201770808152177040100100060008020244	80.20.10.000	Услуги систем обеспечения безопасности	Оказание услуг по телематическому обслуживанию систем обеспечения безопасности в 2021 году	2020	1715614.20	0.00	1715614.20	0.00	0.00	нет		

0007	20177080815217704010010007000312244	33.12.15.000	Услуги по ремонту и техническому обслуживанию подъемно-транспортного оборудования	Оказание услуг по техническому обслуживанию лифтового хозяйства в 2021 году	2020	1382720.77	0.00	1382720.77	0.00	0.00	нет		
0008	201770808152177040100100080008010244	80.10.12.000	Услуги охраны	Оказание охранных услуг и обеспечение мероприятий по антитеррористической защищенности на объекте в 2021 году	2020	13252876.38	0.00	13252876.38	0.00	0.00	нет		
0009	201770808152177040100100090000000244	81.29.12.000 81.29.13.000 81.29.19.000 81.10.10.000 81.30.10.000	Услуги по подметанию и уборке снега Услуги санитарно-гигиенические прочие Услуги по чистке и уборке прочие, не включенные в другие группировки Услуги по обслуживанию помещений комплексные Услуги по планировке ландшафта	Оказание услуг по комплексному эксплуатационно-техническому обслуживанию здания, включающему инженерно-техническое и санитарно-гигиеническое содержание помещений, оборудования и прилегающей территории в 2021 году	2020	16226263.40	0.00	16226263.40	0.00	0.00	нет		
0010	201770808152177040100100100004399243	45.99.40.190	Работы бетонные и железобетонные прочие, не включенные в другие группировки	Выполнение работ по капитальному ремонту индивидуального теплового узла здания, расположенного по адресу: г. Москва, Ленинский проспект, д.9	2020	4052298.00	4052298.00	0.00	0.00	0.00	нет		
0011	201770808152177040100100110005829244	58.29.50.000	Услуги по предоставлению лицензий на право использовать компьютерное программное обеспечение	Оказание информационных услуг с использованием справочной правовой системы на 2021 год	2020	432204.00	0.00	432204.00	0.00	0.00	нет		
0012	201770808152177040100100120003512244	35.12.10.110	Услуги по передаче электроэнергии	Поставка электроэнергии	2020	13040480.48	0.00	13040480.48	0.00	0.00	нет		
0013	201770808152177040100130003530244	35.30.11.111	Энергия тепловая, отпущенная тепловыми электростанциями (ТЭЦ)	Поставка тепловой энергии	2020	4301476.05	0.00	4301476.05	0.00	0.00	нет		
0014	201770808152177040100100140003600244	36.00.20.130	Услуги по транспортированию и распределению воды по водопроводам	Оказание услуг по холодному водоснабжению и водоотведению	2020	603376.00	0.00	603376.00	0.00	0.00	нет		
0015	201770808152177040100100150003700244	37.00.11.110	Услуги по водоотведению сточных вод	Оказание услуг по водоотведению сточных вод	2020	12980.16	0.00	12980.16	0.00	0.00	нет		
0016	201770808152177040100100160002599244	25.99.11.190	Оборудование санитарно-техническое прочее и его части из черных металлов, меди или алюминия	Поставка санитарно-технических материалов и изделий в 2021 году	2020	125152.34	125152.34	0.00	0.00	0.00	нет		
0017	201770808152177040100100170002790244	27.90.33.110	Комплектующие (запасные части) прочего электрического оборудования, не включенные в самостоятельные группировки	Поставка электротоваров и материалов в 2021 году	2020	232757.95	232757.95	0.00	0.00	0.00	нет		
0002	201770808152177040100100020000000000			Закупки в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 Федерального закона № 44-ФЗ	2020	1902792.60	1784460.22	118332.38	0.00	0.00			
Всего для осуществления закупок,						65251992.82	14165669.00	51086323.82	0.00	0.00			
в том числе по коду вида расходов 242						7910021.58	7910021.58	0.00	0.00	0.00			
в том числе по коду вида расходов 243						4052298.00	4052298.00	0.00	0.00	0.00			
в том числе по коду вида расходов 244						53289673.24	2203349.42	51086323.82	0.00	0.00			

Приложение 4

Анализ плана-графика закупок ТРУ на 2020 финансовый год и на плановый период 2021 и 2020 годов ФБУ «Российское технологическое агентство»

№	Объект закупки	НМЦК, руб.	ЦК, руб.	ЦК/НМЦК	Статус	План. год размещения извещения	Размещение извещения	План. год закупки	Исполнено	Способ определения поставщика	Примечание
1	Поставка питьевой воды упакованной	114 216,67	60 978,91	53,39%	Исполнение прекращено	2020	23.03.2020	2020	—	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства; Расторжение контракта 30.12.2020. Причина: часть 8 статьи 95 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Фактически оплачено: 47 674,10 руб.
2	Поставка программного средства антивирусной защиты	58 859,80	35 021,58	59,50%	Исполнение завершено	2020	27.04.2020	2020	19.06.2020	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
3	Сопровождение и развитие системы аналитики импорта и экспорта продукции Российской Федерации	8 750 000,00	7 875 000,00	90,00%	Исполнение завершено	2020	10.02.2020	2020	21.12.2020	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
4	Оказание услуг по техническому обслуживанию систем обеспечения безопасности в 2021 году	2 302 838,40	1 715 614,20	74,50%	Исполнение	2020	05.10.2020	2021	—	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
5	Оказание услуг по техническому обслуживанию лифтового хозяйства в 2021	2 941 960,03	1 382 720,77	47,00%	Исполнение	2020	05.10.2020	2021	—	Конкурентный	—

№	Объект закупки	НМЦК, руб.	ЦК, руб.	ЦК/НМЦК	Статус	План. год размещения извещения	Размещение извещения	План. год закупки	Исполнено	Способ определения поставщика	Примечание
	году										
6	Оказание охранных услуг и обеспечение мероприятий по антитеррористической защищенности на объекте в 2021 году	17 178 064,00	13 252 876,38	77,15%	Исполнение	2020	05.10.2020	2021	—	Конкурентный	—
7	Оказание услуг по комплексному эксплуатационно-техническому обслуживанию здания, включающему инженерно-техническое и санитарно-гигиеническое содержание помещений, оборудования и прилегающей территории в 2021 году	16 226 263,40	16 226 263,40	100,00%	Исполнение	2020	05.10.2020	2021	—	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
8	Выполнение работ по капитальному ремонту индивидуального теплового узла здания, расположенного по адресу: г. Москва, Ленинский проспект, д.9	4 052 298,00	4 052 298,00	100,00%	Исполнение завершено	2020	08.10.2020	2020	11.12.2020	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
9	Оказание информационных услуг использованием справочной правовой системы на 2021 год	432 204,00	418 942,08	96,93%	Исполнение	2020	27.11.2020	2021	—	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
10	Поставка электроэнергии	13 040 480,48	13 040 480,48	100,00%	Исполнение	2020	24.12.2020	2021	—	У ед. поставщика	—
1	Поставка тепловой	4 301	4 301	100,00%	Исполнение	2020	10.02.2021	2021	—	У ед.	—

№	Объект закупки	НМЦК, руб.	ЦК, руб.	ЦК/НМЦК	Статус	План. год размещения извещения	Размещение извещения	План. год закупки	Исполнено	Способ определения поставщика	Примечание
1	энергии	476,05	476,05		ние		0			поставщика	
1 2	Оказание услуг по холодному водоснабжению и водоотведению	603 376,00	603 376,00	100,00%	Исполнение	2020	24.12.2020	2021	—	У ед. поставщика	—
1 3	Оказание услуг по водоотведению сточных вод	12 980,16	12 980,16	100,00%	Исполнение	2020	28.12.2020	2021	—	У ед. поставщика	—
1 4	Поставка сантехнических материалов и изделий в 2021 году	125 152,34	82 340,48	65,79%	Исполнение завершено	2020	23.12.2020	2020	19.02.2021	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства
1 5	Поставка электротоваров и материалов в 2021 году	232 757,95	140 606,35	60,41%	Исполнение завершено	2020	23.12.2020	2020	10.02.2021	Конкурентный	Субъект малого предпринимательства