

УДК 330

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ КОМПЛЕКСА КОНТРОЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ

Черникова Галина Вячеславовна, асп.

Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж,
Россия, 394018; e-mail: belya-art8@mail.ru

Цель: раскрыть содержание и экономическую сущность инструментов закупок товаров, работ, услуг, которые совместно представляют собой комплекс контрольных мероприятий. *Обсуждение:* раскрытие понятий общественный контроль, мониторинг, аудит эффективности; значимость и особенности применения обязательного общественного обсуждения; обоснование, выделение и раскрытие функций субъектов общественного контроля, контролирующих органов, которые требуют доработки на законодательном уровне. *Результаты:* доказана значимость контрольных мероприятий в закупочной деятельности через раскрытие инструментария закупок товаров, работ, услуг, который способствует проведению экономического анализа хозяйствующего субъекта.

Ключевые слова: общественный контроль, обязательное общественное обсуждение, мониторинг, аудит эффективности; закупка товаров, работ, услуг.

DOI:

Введение

Результативность контроля в закупочной деятельности достигается за счет применения таких инструментов закупок товаров, работ, услуг, как общественный контроль, мониторинг, аудит эффективности. Все эти инструменты в совокупности составляют единый механизм, который направлен на пресечение правонарушений, помощь заказчикам, поставщикам, подрядчикам, исполнителям контрактов.

Массовое распространение и использование такого инструмента, как контроль, указывает на его значимость и необходимость в ходе осуществления закупок товаров, работ, услуг, применяемых практически как на законодательном уровне, так и в экономической деятельности субъектов. Большое количество различных мнений ученых, используемых для раскры-

тия термина «контроль», подчеркивает его особую роль в регулировании общественных отношений.

Методология исследования

Российские ученые в области организации экономического анализа проявляют немалый интерес в изучении и развитии анализа закупок товаров, работ, услуг, который находится в тесной взаимосвязи с контрольными мероприятиями закупочной деятельности.

Термин «контроль» происходит «от французского слова «controle», обозначает встречную, вторичную запись с целью проверки первой»[14].

В нашей стране изначально вышеуказанный термин применялся как синоним к слову «проверка», позже термин «контроль» был раскрыт законодателем и учеными значительно шире.

Вопросам контроля посвящают свои работы такие отечественные ученые, как О.В. Бормотова, Т.Г. Дорошенко, О.А. Околеснова, О.К. Лисовенко, А.В. Новиков, Л.С. Коробейникова, К.Б. Маркелов, К.В. Кузнецов, Г.В. Грачев, И.А. Суханова и т.д.

Так, например, по мнению А.В. Новикова, контроль целесообразно рассматривать в узком и широком смыслах. «В узком смысле контроль представляет собой проверку решений вышестоящих организаций, решений и распоряжений различных уровней управленческой системы данной организации, соблюдение технических, экономических, организационных нормативов, выполнение плановых мероприятий, заданий, соблюдение трудовой дисциплины, правовых норм и т.д. В широком смысле слова контроль – это совокупность политических, экономических и идеологических процессов и методов, призванных обеспечить стабильность общества и государственного строя, соблюдение социального порядка, влияние на массовое и индивидуальное сознание»[5].

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Федеральный закон № 44-ФЗ) вводит в систему закупок товаров, работ, услуг следующие инструменты регулирования: общественный контроль; мониторинг; аудит эффективности [6].

«Под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений» [7, ст. 4].

Сам Федеральный закон №44-ФЗ не раскрывает определение общественного контроля, но выделяет субъектов: граждане; объединения юридических лиц; общественные объединения [6, ст. 102].

Каждый из субъектов наделен рядом функций, которые отражены в табл.1.

Таблица 1

Функции субъектов общественного контроля

№ п/п	Субъекты общественного контроля	Функции субъектов общественного контроля
1.	Граждане	– наделены правом подавать обращения в государственные органы; органы местного самоуправления.
2.	Объединения юридических лиц; Общественные объединения.	– подготавливают предложения по модернизированию нормативно-правовой базы в сфере закупок товаров, работ, услуг; – направляют заказчикам запросы о передаче информации об осуществлении закупок и (или) разъяснениях, проводимой закупке; – осуществляют независимый мониторинг закупок; дают оценку эффективности проводимой закупки на соответствие требованиям законодательства о закупочной деятельности; – обращаются лично в государственные органы; муниципальные органы с заявлениями о проведении контрольных мероприятий на соответствие законодательству о проведении закупочной деятельности; – обращаются лично в правоохранительные органы, если в действиях (бездействиях) заказчика, контрактных управляющих и др. выявлены признаки состава преступления; – обращаются в суд в целях защиты нарушенных, оспариваемых прав; законных интересов группы лиц с соблюдением законодательства о проведении закупочной деятельности.

Помимо субъектов законодатель выделил цели общественного контроля в контрактной системе, а именно:

- реализовать принципы;
- оказывать содействие в развитии и совершенствовании;
- предупреждать нарушения требований законодательства РФ;
- выявлять нарушения требований законодательства РФ;
- информировать заказчиков, контрольные органы в сфере закупок о выявленных нарушениях [6, ст. 102].

Таким образом, решение проблемы функционирования граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц вследствие организации общественного контроля может существовать лишь при функционировании эффективного механизма реализации контроля, который будет учитывать в совокупности нормы законодательства РФ.

Контроль за субъектами общественного контроля осуществляют контролирующие органы в сфере закупок, которые наделены полномочиями по рассмотрению поступающих жалоб [6, ст. 105].

Каждый контролирующий орган рассматривает жалобы на действия заказчика и наделен функциями и обязанностями, которые проиллюстрированы в табл. 2.

Таблица 2

Функции и обязанности контролирующих органов

№ п/п	Контролирующий орган	Функции контролирующего органа	Обязанности контролирующего органа
1.	Федеральная антимонопольная служба РФ	Осуществляет контроль в отношении закупок, которые направлены обеспечить федеральные нужды, нужды субъектов РФ, муниципальные нужды.	1. Рассматривает жалобу по существу и возражение на жалобу сроком 5 в рабочих дней с даты поступления жалобы.
2.	Контрольный орган субъекта РФ	Осуществляет контроль в отношении закупок, которые направлены обеспечить нужды субъектов РФ; а также муниципальных нужд муниципальных образований, расположенных на территории субъекта РФ.	2. Уведомляет лицо, которое подало жалобу; лиц, направивших возражения на жалобу, о итогах ее рассмотрения
3.	Контрольный орган местного самоуправления муниципального района и городского округа	Осуществляет контроль за закупками, которые направлены обеспечить муниципальные нужды.	

Таким образом, существование и работа контролирующих органов необходима в каждом субъекте с целью выявления и пресечения неправомерных действий субъектов общественного контроля.

С 1 января 2017 года законодателем введено применение обязательного общественного обсуждения закупок [6, ст.20], что является новеллой в сфере закупочной деятельности.

Проводятся обязательные общественные обсуждения в следующих случаях, если:

- 1) установлено Правительством РФ;
- 2) установлено нормативно-правовыми актами субъектов РФ;
- 3) регламентировано муниципальными нормативно-правовыми актами [6].

Нормативным документом, который разъяснил положения ст. 20 Федерального закона № 44-ФЗ, выступило Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Им предусмотрено, что обязательное общественное обсуждение может проводиться только, если начальная (максимальная) цена контракта будет превышать 1 млрд рублей и используются конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) [8].

Законодатель регламентирует, что после проведения таких общественных обсуждений заказчик имеет право внести изменения:

- 1) в планы-графики;
- 2) в документацию о закупках;
- 3) в планы закупок;

4) отменить закупку.

Законодательно предусмотрено, что проведение такой категории закупок запрещено осуществлять без проведения общественного обсуждения.

Существует перечень лиц, которые должны проводить обязательное общественное обсуждение, а именно:

- государственные заказчики;
- муниципальные заказчики;
- бюджетные учреждения, осуществляющие закупки с соблюдением законодательства о закупках и т.д. [8].

Исключением из этого правила выступают следующие случаи осуществления закупок:

- а) путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона (без изменения объекта закупки), запроса предложений;
- б) с применением закрытых способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков);
- в) проведение запроса котировок с целью оказания гуманитарной помощи;
- г) в рамках государственного оборонного заказа [8].

Процедура проведения обязательно общественного обсуждения направлена на проверку соблюдения требований законодательства; на соответствие государственным программам; распоряжениям Президента РФ, Правительства РФ; приоритету закупок высокотехнологичной и инновационной продукции и т.д.

Обязательное общественное обсуждение состоит из двух этапов и проводится в специализированном разделе, созданном в единой информационной системе (ЕИС), в формате очных публичных слушаний. Принять участие, оставить свои замечания, предложения имеют право любые зарегистрированные в системе физические лица, юридические лица, госорганы. Ответственное за процедуру лицо обязано ответить в течение двух дней после появления таких замечаний, предложений относительно закупки по адресу участника [8].

Начинается процедура с даты размещения в ЕИС планов закупок. Завершение обязательных общественных обсуждений должно быть окончено за три дня до даты, с которой определение поставщика отменить будет невозможно. Итогом таких обсуждений могут послужить изменения в планах закупок; отмена закупки; изменения в документации о закупках либо в планах-графиках[8].

Следующим немаловажным инструментом регулирования выступает мониторинг закупочной деятельности, который проводится согласно требованиям Правительства.

«Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в области закупок, которая проводится на постоянной основе путем сбора;

обобщения; систематизации; оценки информации о реализации закупок, включая реализацию планов закупок, планов-графиков» [6].

«Итоги мониторинга закупок ежегодно оформляются в виде сводного аналитического отчета, представляемого в федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Правительство Российской Федерации. Обеспечивает осуществление мониторинга Минэкономразвития России; уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ; местные администрации» [6].

Помимо вышеуказанных инструментов используется такой инструмент закупочной деятельности, как аудит эффективности в сфере закупок. Появление аудита эффективности в сфере закупок обусловлено закономерным развитием государственного финансового контроля, который нацелен повысить эффективность управления финансами.

Интеркаляция аудита эффективности в практическую деятельность государственного финансового контроля в РФ влечет за собой ряд объективных факторов:

- увеличение результативности; действенности; эффективности государственного финансового контроля;
- повышение качества деятельности организаций, которые используют в виде источника финансирования финансово-хозяйственной деятельности средства федерального либо муниципального бюджета;
- проведение независимой оценки эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти в области финансирования закупочной деятельности;
- введение персональной ответственности за принимаемые решения в области закупочной деятельности;
- введение элементов бюджетирования в рамках организации процесса закупки бюджетной образовательной организацией [4].

Целями аудита эффективности финансирования государственных заказов выступают:

- детекция проблем в деятельности контролируемых объектов;
- анализ и оценка эффективности применения бюджетных средств, которые предназначены финансировать закупки товаров, работ, услуг;
- подготовка рекомендаций по улучшению деятельности бюджетной организации [4].

Аудит эффективности использования государственных бюджетных средств в системе закупок товаров, работ, услуг включает в себя ряд элементов:

- контроль за экономичностью использования бюджетных средств, которые потрачены с целью достижения результата;
- контроль за продуктивностью использования денежных средств в процессе осуществления закупочной деятельности;

– контроль за результативностью деятельности проверяемой организации по выполнению поставленных перед ней задач в сфере закупочной деятельности.

Согласно нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации аудит эффективности финансирования системы закупок товаров, работ, услуг предусматривает контроль исполнения, основанный на принципах экономности и результативности использования бюджетных средств главными распорядителями и получателями бюджетных средств при выполнении поставленных задач и возложенных на них функций»[3], что подтверждает значимость проведения аудита эффективности в закупочной деятельности.

Таким образом, аудит эффективности использования бюджетных средств в сфере закупочной деятельности подразумевает под собой проверку, включающую в себя такие компоненты, как систематичность, целенаправленность, организованность, объективность, используемые для дачи оценки эффективности финансирования закупок товаров, работ, услуг.

Заключение

Проведенные исследования в области применения комплекса контрольных мероприятий в сфере закупок товаров, работ, услуг подтверждают результативность контроля в сфере закупок, которая напрямую зависит от реализации общественного контроля, мониторинга, аудита эффективности. Разработка эффективного механизма реализации общественного контроля, мониторинга, аудита эффективности возможна только при наличии соответствующих положений законодательства, своевременное развитие которого способствует развитию и совершенствованию системы контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Только устранение противоречащих друг другу норм права позволит достичь целей общественного контроля, закрепленных законодательством РФ, и, в частности, в законе о контрактной системе, в том числе достижению цели эффективности и значимости общественного контроля в борьбе с коррупцией.

Список источников

1. Администрация Президента России, 2019 год. Доступно: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 20.02.2019).
2. Балабаева О.Н. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета) // *Университетское управление: практика и анализ*, 2014, no. 2, с. 54-69.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.)
4. Коробейникова Л.С. *Аудит закупочной деятельности образовательной организации*: сб. статей междунар. научн.-практ. конференции «Актуальные вопросы развития конкурентной политики, совершенствование правоприменительной практики пресечения недобросовестной конкуренции и ненадлежащей рекламы». Воронеж, Воронежский ЦНТИ – филиала ФГБУ «РЭА» Минэнерго России, 2014, с. 40-43.
5. Новиков А.В. *Контроль в социально-политической системе российского общества*: монография. Москва, Современ. Экономика и право, 2005, с. 7.
6. О контрактной системе в сфере за-

купок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (в ред. от 07.01.2019 г.).

7. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 27.12.2018 г.).

8. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

9. Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 г. № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

10. Пугачев В.В. *Внутренний аудит и контроль. Организация внутреннего*

аудита в условиях экономического кризиса: учебник. Москва, Дело и Сервис, 2010.

11. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21.04.2016 № 17К (1092)) (в ред. от 20.01.2017).

12. Сильвестрова Т. Ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг // *Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение.* 2015, no. 5.

13. Экономический анализ: учебник для вузов [под ред. Л.Т. Гиляровской]. Москва, ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

14. Электронный архив ЮУрГУ. Доступно: <http://dspace.susu.ru> (дата обращения: 15.02.2019).

ECONOMIC ESSENCE OF CONTROL IN PUBLIC PROCUREMENT

Chernikova Galina Vyacheslavovna, graduate student

Voronezh State University, University sq., 1, Voronezh, Russia, 394006; e-mail: belya-art8@mail.ru

Purpose: the authors aim to reveal the content and economic essence of the tools for public procurement control. *Discussion:* the article deals with the disclosure of the concepts of public control, monitoring, audit in public procurement; the significance and characteristics of mandatory public discussion; justification and disclosure of the functions of subjects of public control, regulatory authorities, which require legislative revision. *Results:* the authors prove the importance of control in public procurement through the disclosure of the procurement tools, which contributes to the economic analysis of enterprise.

Keywords: public control, mandatory public discussion, monitoring, audit, public procurement.

References

1. Administratsiya Prezidenta Rossii 2019 god [Presidential Executive Office 2019]. (In Russ.) Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/9825> (accessed: 20.02.2019).
2. Balabaeva O.N., Korobeynikova L.S., Chupandina E.E., Yakovlev A.A. Otsenka izderzhok zakazchika v rossijskoj sisteme goszakupok (na primere Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta) [Estimation of customer costs in the Russian public procurement system (on the example of Voronezh State University)]. *University management: practice and analysis*, 2014, no. 2, pp. 54-69. (In Russ.)
3. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federatsii ot 30.11.1994 № 51-FZ (v red. ot 27.12.2018 g.) [Budget Code of the Russian Federation from 30.11.1994 № 51-FZ (in ed. from 27.12.2018)]. (In Russ.)
4. Korobeynikova L.S. *Audit zakupchnoj deyatel'nosti obrazovatel'noj organizatsii: sb. statej mezhdunar. nauchn.-prakt. konferentsii «Aktual'nye voprosy razvitiya konkurentnoj politiki, sovershenstvovanie pravoprimeritel'noj praktiki presecheniya nedobrosovestnoj konkurentsii i nenadlezhashchey reklamy»* [Audit of procurement activities of the educational organization: Sat. articles of the Intern. scientific-practical conference «Actual issues of development of competition policy, improvement of law enforcement practice of suppression of unfair competition and inappropriate advertising»]. Voronezh, Voronezh TSNTI – Branch of FGBU «REA» of the Ministry of Energy of Russia, 2014, pp. 40-43. (In Russ.)
5. Novikov A.V. *Kontrol' v sotsial'no-politicheskoj sisteme rossijskogo obshchestva: monografiya* [Control in the socio-political system of Russian society: a monograph]. Moscow, Modern Economics and Law, 2005, p. 7. (In Russ.)
6. O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: feder. zakon ot 05.04.2013 № 44-FZ (v red. ot 07.01.2019 g.) [About the contract system in the field of procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs: federal law from 05.04.2013 № 44-FZ (in ed. from 07.01.2019)]. (In Russ.)
7. Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossijskoj Federatsii: feder. zakon

ot 21.07.2014 g. № 212-FZ (v red. ot 27.12.2018 g.) [About the basis of public control in the Russian Federation : federal law from 21.07.2014 № 212-FZ (in ed. of 27.12.2018)]. (In Russ.)

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.08.2016 g. № 835 «Ob utverzhdenii Pravil provedeniya obyazatel'nogo obshchestvennogo obsuzhdeniya zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd». [Decree of the Government of the Russian Federation № 835 from 22.08.2016 «About Approval of the Rules for Mandatory Public Discussion of the Procurement of Goods, Work, and Services for State and Municipal Needs»]. (In Russ.)

9. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 03.11.2015 g. № 1193 «O monitoringe zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» [Resolution of the Government of the Russian Federation from 03.11.2015. № 1193 «About monitoring of the procurement of goods, works, services for state and municipal needs»]. (In Russ.)

10. Pugachev V.V. Pugachev V.V. *Vnutrennij audit i kontrol'. Organizatsiya vnutrennego audita v usloviyakh ekonomicheskogo krizisa: uchebnik* [Internal audit and control. Organization of internal audit in the conditions of economic crisis: textbook]

Moscow, Business and Service, 2010. (In Russ.)

11. Standart vneshnego gosudarstvennogo audita (kontrolya). Audit v sfere zakupok tovarov, rabot i uslug, osushchestvlyаемых ob"ektami audita (kontrolya)" (utv. Kollegiej Schetnoj palaty RF, protokol ot 21.04.2016 № 17K (1092)) (v red. ot 20.01.2017) [The standard of external state audit (control). Audit in the field of procurement of goods, works and services carried out by objects of audit (control) "(approved by the Board of the Accounts Chamber of the Russian Federation, Minutes № 17K (1092) of April 21, 2016) (in ed. from 20.01.2017)]. (In Russ.)

12. Sylvestrova T. Vedomstvennyj kontrol' v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug [Departmental control in the field of procurement of goods, works, services]. *Budgetary organizations: accounting and taxation*, 2015, no. 5. (In Russ.)

13. Ekonomicheskij analiz: uchebnik dlya vuzov (pod red. L.T. Gilyarovskoj) [Economic analysis: a textbook for universities (ed. L.T. Gilyarovskaya)]. Moscow, UNITY-DANA, 2001. (In Russ.)

14. Elektronnyj arkhiv YUUrGU [Electronic archive of SUSU]. (In Russ.) Available at: [www/http://dspace.susu.ru](http://dspace.susu.ru) (accessed: 15.02.2019).