

Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок

Регламентировано статьей 97 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

Статья 97. Мониторинг закупок

1. Данная статья содержит новеллы о мониторинге закупок, представляющем собой согласно ч. 1 данной статьи систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Для рассматриваемого нововведения установлен иной срок его введения, нежели для основной массы норм Закона - согласно ч. 3 ст. 114 данного Закона ч. 1 данной статьи вступает в силу с 1 января 2016 г., т.е. по истечении двух лет с момента вступления в силу основной массы норм данного Закона.

Положение п. 3 ч. 3 ст. 102 Закона предусматривает право общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль, осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям данного Закона.

2. Часть 2 данной статьи определяет цели осуществления мониторинга закупок. В качестве таковых названы: 1) оценка степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона; 2) оценка обоснованности закупок в соответствии со ст. 18 данного Закона; 3) совершенствование законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Как предусмотрено в ст. 18 (ч. 5) данного Закона, к которой сделана отсылка, по результатам мониторинга закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной.

3. В соответствии с ч. 3 данной статьи мониторинг закупок осуществляется с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации. данное положение согласуется с п. п. 1 - 3 ч. 3 ст. 4 Закона, предусматривающими, что ЕИС наряду с прочим содержит планы закупок, планы-графики и информацию о реализации планов закупок и планов-графиков. Указанные пункты согласно ч. 3 ст. 114 Закона вступают в силу с 1 января 2016 г., соответственно чему установлен тот же срок вступления в силу и в отношении ч. 1 данной статьи.

4. В части 4 данной статьи Правительству РФ делегировано полномочие по установлению порядка осуществления мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Данное положение согласуется с ч. 2 ст. 4 Закона, предусматривающей, что Правительством РФ устанавливаются порядок функционирования ЕИС, требования к технологическим и лингвистическим средствам ЕИС, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в ЕИС, порядок информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

5 - 7. Положения ч. ч. 5 - 7 данной статьи предусматривают и регламентируют составление, представление и размещение сводного аналитического отчета, в виде которого оформляются результаты мониторинга закупок по итогам каждого года:

согласно ч. 5 данной статьи сводный аналитический отчет представляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, т.е. Минэкономразвития России в Правительство РФ;

часть 6 данной статьи устанавливает требования к содержанию сводного аналитического отчета - в нем должна быть дана оценка эффективности обеспечения

государственных и муниципальных нужд, а также должны быть определены меры по совершенствованию законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

полномочие по определению иных требований к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета, а также сроков его подготовки делегировано в ч. 5 данной статьи Правительству РФ. Это согласуется с положениями ч. 4 данной статьи и ч. 2 ст. 4 Закона, о которых говорилось выше;

в части 7 данной статьи установлено, что сводный аналитический отчет подлежит размещению в ЕИС. То, что ЕИС содержит результаты мониторинга закупок, закреплено в п. 12 ч. 3 ст. 4 Закона.

8. Часть 8 данной статьи предусматривает возможность осуществления мониторинга закупок для обеспечения нужд субъектов РФ и муниципальных нужд. Регламентация осуществления такого мониторинга осуществляется соответственно законодательством субъектов РФ и муниципальными нормативными правовыми актами. При этом необходимо учитывать, что в ч. 4 данной статьи говорится об установлении Правительством РФ порядка осуществления мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в целом, а не только федеральных нужд.

9. В части 9 данной статьи предусмотрено, что устанавливаемый порядок использования ЕИС для целей мониторинга закупок должен учитывать порядок функционирования ЕИС, установленный в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона. Данное положение является предписанием, адресованным Правительству РФ, поскольку именно оно согласно ч. 4 данной статьи устанавливает порядок осуществления мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Как упоминалось выше, согласно указанной норме ч. 2 ст. 4 Закона именно Правительство РФ устанавливает порядок функционирования ЕИС, требования к технологическим и лингвистическим средствам ЕИС, порядок информационного взаимодействия ЕИС с иными информационными системами. Соответственно, предписание ч. 9 данной статьи сводится к необходимости издания Правительством РФ актов, согласующихся друг с другом.

10. Часть 10 данной статьи определяет органы, обеспечивающие осуществление мониторинга закупок. С учетом разграничения компетенции этих органов представляется, что речь идет об обеспечении:

федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, т.е. Минэкономразвития России, - мониторинга закупок для федеральных нужд;

органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок - мониторинга закупок для нужд субъектов РФ;

местной администрацией - мониторинга закупок для муниципальных нужд.

Статья 98. Аудит в сфере закупок

1 - 2. В данной статье содержатся нововведения об аудите в сфере закупок, представляющем собой согласно ч. 2 данной статьи осуществление компетентными органами в пределах своих полномочий анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона. При этом не вполне понятна причина, по которой использован термин "аудит", использованный в других актах федерального законодателя и имеющий иное содержание. Согласно определению, данному в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. N 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности", аудит - это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Тем более не понятна данная причина, если учесть, что участники закупок также могут являться субъектами аудита в соответствии с названным Законом.

Часть 1 данной статьи определяет следующие органы, осуществляющие аудит в сфере закупок: Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ, образованные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетные органы муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованные представительными органами муниципальных образований. По тексту данной статьи в юридико-технических целях перечисленные органы обозначаются сокращением "органы аудита в сфере закупок".

Счетная палата РФ, как следует из ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Деятельность Счетной палаты РФ регламентирована положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации", в ч. 1 ст. 15 которой предусмотрено, что Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении федеральных государственных органов (в том числе их аппаратов), органов государственных внебюджетных фондов, Банка России, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием России в их уставных (складочных) капиталах.

Согласно положениям ч. ч. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" контрольно-счетный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 9 названного Закона внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется указанными контрольно-счетными органами:

1) в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий соответствующего субъекта РФ (муниципального образования), а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего субъекта РФ (муниципального образования);

2) в отношении иных организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета, предоставивших указанные средства, в случаях, если возможность проверок указанных организаций установлена в договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

3 - 4. В положениях ч. ч. 3 и 4 данной статьи определено содержание деятельности, осуществляемой органами аудита в сфере закупок в рамках проведения аудита в сфере закупок. Так, в ч. 3 данной статьи предусмотрено, что органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность. При этом названы методы осуществления указанной деятельности: проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об

эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Часть 4 данной статьи предусматривает обобщение органами аудита в сфере закупок результатов осуществления указанной деятельности. В силу прямого указания в данной части такое обобщение в том числе должно включать: 1) установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков; 2) подготовку предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок; 3) систематизацию информации о реализации указанных предложений; 4) размещение в ЕИС обобщенной информации о таких результатах. То, что ЕИС содержит результаты аудита в сфере закупок, закреплено в п. 12 ч. 3 ст. 4 Закона. В соответствии с ч. 5 ст. 18 данного Закона по результатам аудита в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной.

Как предусмотрено в ч. 3 ст. 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется Счетной палатой РФ путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой РФ стандартами внешнего государственного аудита (контроля). Согласно ч. 4 указанной статьи контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется Счетной палатой РФ в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой РФ.

Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты РФ в соответствии с ч. 1 ст. 16 названного Закона являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг. В части 12 указанной статьи предусмотрено, что информационная деятельность Счетной палаты РФ осуществляется посредством направления палатам Федерального Собрания РФ отчетов о результатах контрольных мероприятий, регулярного предоставления информации о своей деятельности средствами массовой информации, издания бюллетеня Счетной палаты РФ, представления Совету Федерации РФ и Государственной Думе ежегодного отчета о работе Счетной палаты, утверждаемого Коллегией Счетной палаты РФ и подлежащего обязательному опубликованию.

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. Как предусмотрено в ч. 3 указанной статьи, при проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляются отчет или заключение.