

УДК 336.145.2

<sup>1</sup>*О.И. Чуприна*, <sup>1</sup>*А.Т. Кадиева*, <sup>2</sup>*Е.И. Зацаринная*

<sup>1</sup> ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва

<sup>2</sup> ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», г. Москва, email: e29175z@yandex.ru

## ПРОВЕРКА И ОЦЕНКА ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ И ОБОСНОВАННОСТИ РАСХОДОВ НА ЗАКУПКИ

**Ключевые слова:** риски, государственные закупки, контроль, поставщик, целесообразность расходов, обоснованность расходов, продукты питания.

Основной функцией государственных органов является перераспределение бюджетных средств, и в условиях реализации политики экономии бюджетных средств, антикоррупционной политики, активно реализуемой российским государством, важное значение приобретает проверка и оценка целесообразности и обоснованности расходов на государственные закупки. В связи с этим, в рамках настоящей статьи рассмотрены общие теоретические, правовые и практические аспекты контрольной деятельности в данной сфере и обозначены направления совершенствования.

<sup>1</sup>*O.I. Chuprina*, <sup>1</sup>*A.T. Kadieva*, <sup>2</sup>*E.I. Zatsarinnaya*

<sup>1</sup> Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

<sup>2</sup> Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, email: e29175z@yandex.ru

## VERIFICATION AND ASSESSMENT OF THE REASONABILITY AND SUSTAINABILITY OF PROCUREMENT EXPENSES

**Keywords:** risks, public procurement, control, supplier, expediency of expenses, reasonableness of expenses, food.

The main function of state bodies is the redistribution of budget funds, and in the context of the implementation of the budget savings policy, the anti-corruption policy actively implemented by the Russian state, it becomes important to check and assess the expediency and validity of public procurement expenditures. In this regard, within the framework of this article, general theoretical, legal and practical aspects of control activities in this area are considered and areas of improvement are outlined.

Государственный контроль в сфере закупок в настоящее время является одним из приоритетных направлений контрольной работы финансовых органов и представляет собой совокупность экономических отношений в сфере закупок, между контрольным органом и субъектами закупок, направленный на обеспечение рациональности, эффективности, обоснованности, целевого характера закупок, направленные на соблюдение законодательства, экономии и обоснованности расходования бюджетных средств [3, с. 76].

Правовую основу данной формы контроля определяет БК РФ [1], Федеральный закон №44-ФЗ [9], а также подзаконные нормативные акты в сфере расходов на закупки.

Ст. 219 Бюджетного кодекса РФ определяет, что получатель бюджетных средств исполняет бюджетные обяза-

тельства, расходует бюджетные средства в пределах лимитов и несет ответственность по исполнению бюджетных обязательств [1]. Также правовое регулирование рассматриваемой сферы определяют (глава 10 «Общие положения о расходах бюджетов» раздела III «Расходы бюджетов» части II «Бюджетная система Российской Федерации»).

Государственные заказчики, находятся под пристальным контролем регуляторов и правоохранительных органов. Органами, которые уполномочены осуществлять контроль в сфере закупок являются Федеральное казначейство, ФАС, Прокуратура, а также другие ведомства в пределах своих полномочий (рис. 1).

В ходе контрольных мероприятий в сфере закупок немаловажное внимание отводится анализу и оценке соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок и обоснованно-

сти расходов на них, а также законодательству, регламентирующему порядок осуществления закупочных процедур.

Такая проверка осуществляется на всех стадиях контрольных мероприятий (рис. 2)

Из рисунка видно, что система контроля за целесообразностью и обоснованностью закупок представляет собой три стадии контроля: предварительный, текущий и последующий. Основная цель такого контроля – обеспечение обоснованности и целесообразности заключения контрактов, препятствие злоупотреблениям, выявление случаев неэкономичного и необоснованного расходования бюджетных средств.

Несмотря на то, что с каждым годом происходит рост закупок, как в стоимостном, так количественном выражении и активно развивается законодательная и практическая деятельность по противодействию ограничениям конкуренции и пресечению коррупционных фактов в этой сфере, в целях повышения прозрачности закупочных процедур, все еще достаточно велики риски, сопровождающие закупки и ведущие к множеству нарушений. Поэтому при осуществлении контрольных мероприятий, связанных с оценкой целесообразности и обоснованности расходов на закупку товаров, работ и услуг необходимо также обращать внимание на зоны риска (рис 3).

Проверка и оценка целесообразности закупок в России представляет собой одно из направлений работы Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС). Деятельность в данной сфере контрольным ведомством подтверждается аналитическими отчетами.

По данным ФАС за три квартала 2020 году в государственный орган было направлено 66 623 жалоб в сфере государственных закупок, за аналогичный период 2021 год в ФАС поступила 52 241 жалоба, 39% из которых были признаны и по ним приняты соответствующие меры. Из отчета ФАС видно, что в 32% выявляются нарушения по факту обоснованности расходов на закупки. В результате контрольной деятельности в 2020 году было выдано 16 774 предписания об устранении нарушений, в 2021 году – 14 496 [7].

Данные отчета показывают эффективность работы ФАС в сфере контроля государственных закупок. Деятельность антимонопольных органов, службы государственного контроля направлена на повышение прозрачности и обеспечения государственных закупок на федеральном и муниципальном уровне и устранении нарушений в данной сфере. Основная часть нарушений допускается в сфере соблюдения законодательства России о контрактной системе [4].

Рассмотрим более детально закупку продуктов питания. Нормативная база данной сферы урегулирована нормами ФЗ № 44. Данная сфера содержит множество барьеров, ограничений, препятствующих злоупотреблениям в данной сфере. В случае нарушения к заказчику применяются серьезные санкции [9].

ФЗ № 44 определяет формы государственных закупок продуктов питания для государственных организаций. Так, к формам госзакупок относят дополнительные меры: проведение закрытого аукциона, запрос предложений от поставщиков, возможность заключения госконтракта с единственным исполнителем. Также закупка продуктов питания обязательно подразумевает обеспечение заявки по госзакупкам, которые проводятся в форме аукциона.

В сфере госзакупок продуктов питания есть ряд особенностей. Во – первых национальная принадлежность поставщиков и закупаемых товаров. Согласно ФЗ № 44 для федеральных и муниципальных нужд могут приобретаться только отечественная продукция. Ограничения действуют в отношении широкого перечня товаров, определенных нормами постановления Правительства РФ № 832 [8].

Для закупки отдельных продуктов питания поставщик должен соблюсти дополнительные требования, например, когда продукты питания приобретаются для образовательных или медицинских организаций, или сумма закупки составляет более 500 тыс. росс рублей. Также для заключения контракта поставщик должен иметь опыт осуществления тендерной деятельности, подтвердить факт поставки по государственным контрактам в течение трех лет.

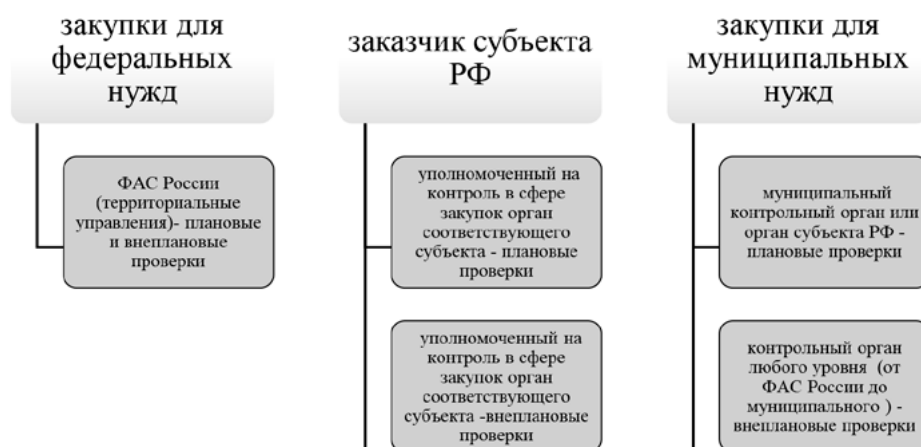


Рис. 1. Полномочия контрольных органов в сфере закупок

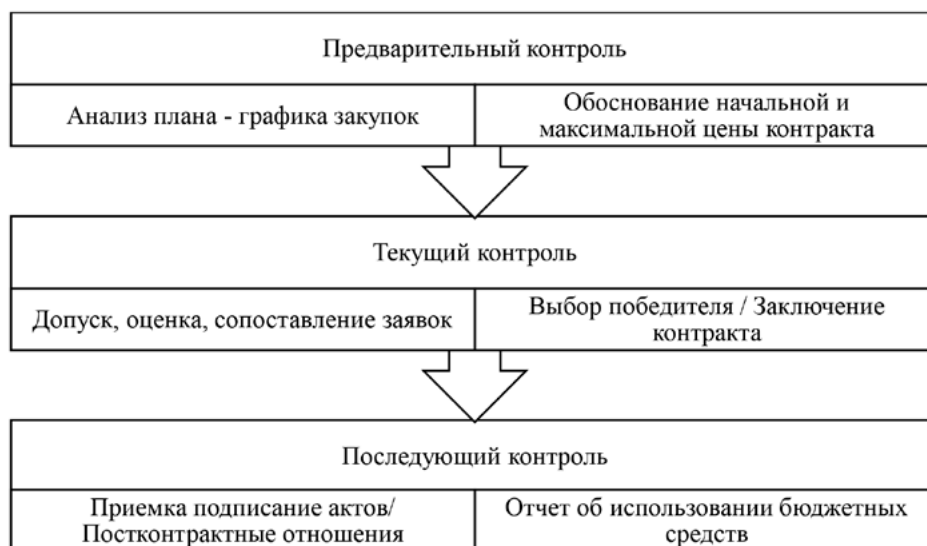


Рис. 2. Стадии контроля обоснованности расходов на закупки [3, с. 76]

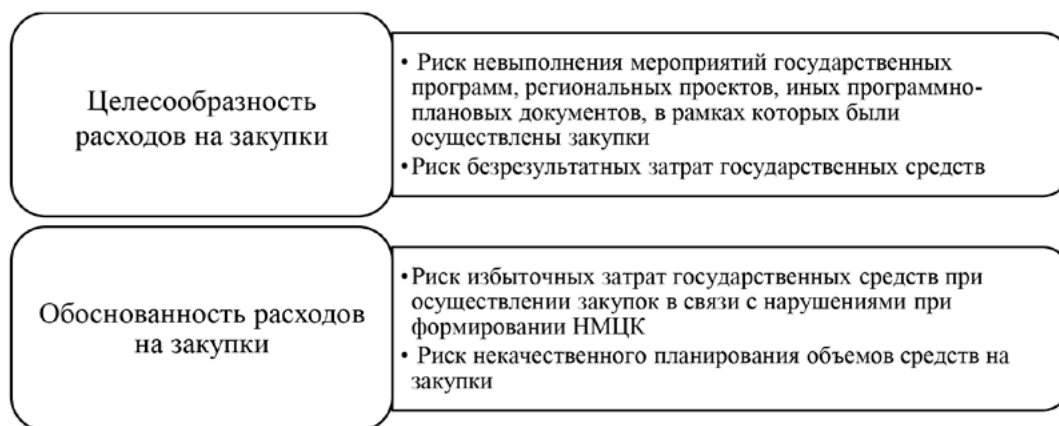


Рис. 3. Риски, возникающие на этапах оценки целесообразности и обоснованности расходов на закупку

Еще одним из требований является предоставление копий соглашений, актов приемки и иных документов, указанных в реестрах ЕИС [2].

Продукция общественного питания в рамках госзакупок должна строго соответствовать требованиям, установлены дополнительные требования к приемке такой продукции. Требования по приемке также определены положениями ФЗ № 44: приемка по качеству, количеству, срокам годности, соответствия ГОСТ и иной документации.

Рассматривая особенности контроля закупок продуктов питания, следует обозначить и особые требования относительно обоснования стоимости контракта. Это имеет место и при демпинге цен в госзакупках. Так, согласно ст. 37 ФЗ № 44, при снижении поставщиком цены закупаемой продукции свыше 25%, он должен обосновать стоимость контракта. Это может быть обеспечено подтверждением закупочной цены производителя, гарантийным письмом, подтверждением фактического наличия продукции, подтверждением возможности поставки необходимого количества продукции [5, с. 187]. В рамках контроля за обоснованностью закупок подлежат проверке предоставленные документы, подтверждающие обоснованность выбора поставщика, в том числе при искусственном завышении цены и наоборот при демпинге цен.

Еще одним аспектом, на котором следует акцентировать внимание – это установление дополнительных требований относительно предмета закупки. Например, госзаказчик может устанавливать дополнительные требования к предмету закупки (например содержание продуктов, жирность, кислотность и т.д.). Такие требования могут устанавливаться в лечебных учреждениях, дошкольных и иных, где предъявляются более строгие требования к продуктам питания.

В целях противодействия распространению некачественных продуктов в 2017 году разработана и внедрена государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Данная мера даёт возможность формирования полно-

ценной системы гарантии качества реализуемой продукции, а также позволяет защитить покупателей от приобретения поддельных товаров.

В сфере государственных закупок продуктов питания подготовлены Методические рекомендации, в котором сформулированы основные требования: это исключение закупок у единственного поставщика при цене закупки более 100 тыс. рублей, обоснование первоначальной и максимальной цены контракта и предмета закупки, детализация предмета и объекта закупки. Данные рекомендации в том числе приводят примеры описания и детализации предмета закупки, с указанием требований ГОСТ по отдельным позициям. Также установлен перечень организаций, имеющих преимущество, которое установлено в размере 15 %. Такими преимуществами наделены учреждения уголовно – исполнительной системы, лечебные и воспитательные и иные учреждения.

Для того чтобы способствовать выбору наиболее квалифицированного поставщика продуктов питания в законодательство были внесены изменения. С 1 января 2022 года услуги общественного питания и их закупка проводятся по новым правилам.

Анализируя сам процесс закупки, следует отметить, что областью аудита и контроля за государственными закупками являются следующие финансовые отношения [6, с. 43]:

- соответствие объема закупок, утвержденным планам закупок и объему финансового обеспечения, доведенного до распорядителя бюджетных средств;
- упорядочение информации в части идентификационных кодов закупок и объема финансового обеспечения;
- соотношение требований с планом-графиком закупок и анализ обоснованности закупок;
- система нормирования и лимитирования закупок;
- определение начальной цены контракта и максимальной стоимости контракта в рамках финансирования отдельного проекта;
- оценка соответствия качества товара (услуги) условиям государственного контракта и оценка выполнения обязательства;

- своевременность поставки, исполнение обязательств, правильность отражения в учетных документах;

- соответствия товара (услуги) потребностям государственного заказчика;

- выводы о целесообразности и обоснованности государственной закупки, формирование отчета об использовании бюджетных средств.

Сфера контроля в области закупок включает: проверку и контроль информации в ЕИС; внутренний: плановый и внеплановый формы контроля. В рамках планового контроля осуществляется проверка за определенный период с направлением уведомления. Внеплановые формы контроля осуществляются в связи с поступлением жалобы, или заявления физического лица, на основании выявленных нарушений ФАС, появления информации о нарушениях в СМИ, невыполнения предписаний и в иных случаях.

Все вышеуказанные контрольные мероприятия позволяют сформировать цели и контрольные процедуры в сфере государственных закупок. В связи с чем, в России разрабатывается система оценки эффективности закупок, анализа конкурентной среды, на основании чего планируется формировать рейтинг закупок по регионам. В законодательство, регулирующие закупочные процедуры постоянно вносятся изменения, в частности, введены дополнительные требования для участия в процедуре государственных закупок [1].

Одним из средств, которые позволяют оптимизировать контрольную деятельность в данной сфере является ЕИС, которая позволяет автоматизировать информацию, позволяет получить участникам закупки информацию в режиме реального времени.

Одним из направлений совершенствования контроля и оценки целесообразности обоснованности расходов на государственные закупки является разработка общей методики оценки деловой репутации субъектов хозяйствования. Введение такого механизма позволит создать базу данных наиболее «благонадежных» субъектов предпринимательской деятельности, сформированных на базе ЕИС. На основании такого рейтинга государственный заказчик

может принимать решение о заключении контракта и обеспечения заявки. Таким образом, и достигается обоснованность выбора поставщика [10, с. 66].

Подводя итог исследования контроля за процессом закупки продуктов, следует обозначить, что в целях дополнительного регулирования оборота в рассматриваемой сфере, можно порекомендовать принять дополнительное положение о контроле за госзакупками продуктов, общественного питания, а также положение, регламентирующее порядок государственных поставок продуктов общественного питания. В России известны случаи отравления детей в школах, и как показало расследование таких случаев, нарушения были допущены на стадии выбора поставщика и обоснованности заключения контракта. Кроме того, для повышения эффективности регулирования данной сферы можно порекомендовать усилить ответственность, в том числе и персональную ответственность государственных должностных лиц, ответственных за закупки товаров для государственных нужд и продуктов питания в первую очередь.

Безусловно, одним нормативным регулированием эффективности нельзя добиться, необходимо обеспечить постоянность и оперативность контроля в данной сфере. Это позволит обеспечить эффективность контроля за сферой госзакупок. Так, на сегодняшний день Министерство сельского хозяйства работает над проектом типового контракта, согласно данного проекта, поставщик должен будет приложить к нему: форму заявки, спецификацию и техзадание, этапы поставки, список объектов доставки.

Еще одной рекомендацией для выбора и обоснованности поставщика может быть создание конкретного алгоритма выбора поставщика для государственного заказчика: например, оценка и обоснование потребности в закупаемой продукции, определение форматов закупки, оптимизация ассортимента, логистики государственных закупок и другие обстоятельства. Сопоставление программы закупок с закупаемой продукцией, установление НМЦК на основании метода сопоставимых рыночных цен, сопоставления кодов и описаний по ЕИС и КТРУ.

Все вышеуказанные направления позволяют не только повысить эффективность контроля и оценки целесообразности, обоснованности государственных закупок, но и повысят эффективность самого процесса государственных закупок.

*Библиографический список*

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/). (Дата обращения: 23.02.2022).
2. Закупка продуктов питания по 44-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://cett.biz/poleznaya-informaciya/statii/zakupka-produktov-pitaniya-po-44-fz/>. (Дата обращения: 23.02.2022).
3. Истомина Е.А. Финансовый контроль государственных закупок в России / Е.А. Истомина // Вестник ЧелГУ. 2017. № 5 (401). С. 76-83.
4. Контроль госзакупок. ФАС России. [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/spheres/5>. (Дата обращения: 23.02.2022).
5. Кузьмина Т.В. Государственные закупки // Вестник науки и образования. 2017. № 10 (34). С. 187-190.
6. Самарин А.М. Государственные закупки: внедрение федеральной контрактной системы // Вестник СИБИТа. 2016. № 4 (20). С. 43-49.
7. О результатах контрольной деятельности ведомства в сфере закупок в 2021 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/news/31569>. (Дата обращения: 23.02.2022).
8. Постановление Правительства Российской Федерации № 882 от 22.08.2016 г. «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203892/). (Дата обращения: 23.02.2022).
9. ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <https://fssp.gov.ru/2315090/>. (Дата обращения: 23.02.2022).
10. Шацкий Д.Е. Система контрактных отношений в России: анализ проблем реализации федерального законодательства // Вестник ГУУ. 2018. № 3. С. 65-70.