**Лисовенко Ольга Константиновна – старший юрист Института закупок**

**Внутренний контроль закупок в организации при работе по Закону № 44-ФЗ**

**(другой вариант названия: Внутриорганизационная система контроля закупочной деятельности заказчиков в рамках Закона № 44-ФЗ)**

Вопрос построения эффективной системы осуществления закупок внутри организации является весьма актуальным и немаловажным в условиях действующего бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе. Кроме того, сложность законодательства о контрактной системе требует от заказчиков уделять особое внимание не только эффективности своей системы закупок как таковой, но и соответствию данной системы правовым нормам. С одной стороны, от того, насколько налажено взаимодействие внутренних подразделений заказчика, зависит как полно в конечном итоге будет удовлетворена потребность этого заказчика в товарах, работах, услугах, а, следовательно, насколько эффективно и результативно будет функционировать такой заказчик в целом. С другой стороны, полностью контролируемая, отработанная и налаженная система осуществления закупок позволяет обеспечить максимально точное соблюдение требований законодательства и, как следствие, защищает и самого заказчика как юридическое лицо, и должностных лиц такого заказчика, задействованных в процессе осуществления закупок, от административных штрафов (риска привлечения к административной ответственности).

Сказанное означает, что эффективная организация внутренней системы закупочной деятельности – одна из ключевых задач, стоящих перед любым заказчиком. При этом нужно принимать во внимание, что неотъемлемым элементом системы организации закупочной деятельности заказчика является внутренний контроль закупок в организации.

Одной из принципиальных проблем заказчиков при организации внутреннего контроля является его фрагментарность: контроль закупок если и имеется у заказчика, то присутствует не на всех стадиях закупочного процесса (от планирования закупки до исполнения контракта), а лишь на отдельных его этапах. Также весьма распространена ситуация, когда контроль фактически осуществляется, однако, должностными лицами, не имеющими на то юридически оформленных полномочий (например, наличие закупки в плане-графике проверяет главный бухгалтер, в чьи должностные обязанности данное мероприятие формально не входит).

Внутренняя организационная система закупок любого заказчика может быть представлена в виде следующей схемы, причём внутренний контроль в этой системе (и, соответственно, в схеме) занимает особое место и присутствует на всех стадиях закупочного процесса:

**1. ПЛАНИРОВАНИЕ**

**2. ПРОЦЕДУРА ЗАКУПКИ**

**3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**КОНТРАКТА**

**4. ИСПОЛНЕНИЕ**

**КОНТРАКТА**

**Цель:** определение объёма, структуры и стоимости потребностей

**Цель:** выбор контрагента, способного обеспечить потребности

**Цель:** заключение контракта в соответствии с условиями закупки

**Цель:** полное удовлетворение потребностей в запланированном объёме и качестве

**5. ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ**

**Цель:** единый сквозной контроль закупочного цикла в целом, определение адекватности затраченных средств достигнутому результату – удовлетворению потребности заказчика в товарах, работах, услугах, предупреждение и пресечение нарушений на всех стадиях закупочного цикла

**Цель:** контроль затрат

**Цель:** контроль правомерности выбора контрагента

**Цель:** контроль надлежащего и своевременного заключения контракта

**Цель:** контроль надлежащего исполнения контракта

С учётом того факта, что внутренний контроль не должен носить бессистемный характер и предполагает его последовательное осуществление на всех стадиях закупочного процесса, а также в виду того, что без должного внутреннего контроля ни одна закупочная система не может расцениваться в качестве эффективной, встаёт вопрос, какие именно действия необходимо предпринять заказчику, чтобы грамотно выстроить систему закупок и их контроля внутри организации?

Итак, ряд организационных мероприятий по построению системы закупок внутри организации должен быть совершён заказчиком в силу прямого указания Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), например, создание комиссий, контрактных служб, а ряд остается на усмотрение каждого отдельно взятого заказчика.

Ниже описана система мер, последовательная реализация которых, на взгляд автора данной статьи, позволяет построить эффективную систему устройства и контроля закупок внутри организации.

Так, в силу прямых требований Закона № 44-ФЗ заказчик должен назначить контрактного управляющего (при совокупном годовом объёме закупок до 100 млн руб.) либо создать контрактную службу (при совокупном годовом объёме закупок свыше 100 млн руб.), которые фактически являются ключевыми инструментами организационного управления закупочной деятельностью внутри организации, что следует из функционала, прямо закреплённого за ними Законом № 44-ФЗ. Основные обязанности контрактной службы, контрактного управляющего прямо определены в ч. 4 ст. 38 Закона № 44-ФЗ, при этом ч. 3 данной статьи содержит указание, что контрактная служба действует в соответствии с положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании типового положения (регламента), утвержденного федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. На сегодняшний день такое положение утверждено приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631. При этом, как говорилось выше, основные полномочия контрактной службы, контрактного управляющего прямо определены самим Законом № 44-ФЗ:

- разработка плана закупок, плана-графика, осуществление подготовки изменений для внесения в план закупок, план-график, размещение в единой информационной системе плана закупок, плана-графика и внесенных в них изменений;

- осуществление подготовки и размещения в единой информационной системе извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовки и направления приглашений принять участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;

- обеспечение осуществления закупок, в том числе заключение контрактов;

- участие в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществление подготовки материалов для выполнения претензионной работы;

- организация в случае необходимости на стадии планирования закупок консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участие в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- осуществление иных полномочий, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Приведённый в Законе № 44-ФЗ перечень полномочий контрактной службы, контрактного управляющего открытый (то есть не является исчерпывающим) и это принципиально важно с точки зрения построения внутриорганизационной системы контроля закупочной деятельности, так как данный перечень может дополняться и расширяться каждым заказчиком самостоятельно с учётом специфики его деятельности, штатной структуры и внутренней организации закупочного процесса.

Например, в целях организации внутреннего контроля за закупочной деятельностью контрактная служба (контрактный управляющий) может быть наделена следующими дополнительными полномочиями:

- контроль исполнения документов планирования (соответствуют ли сроки объявляемых закупочных процедур указанным в плане-графике, не превышают ли затраты по заключенным или планируемым к заключению контрактам затрат, заложенных при планировании и т.д.) - фактически контрактная служба будет сверять, запланирована ли объявляемая закупка в плане-графике (а в последующем – в плане закупок), не отличаются ли её условия от запланированных, не нарушены ли сроки проведения закупки, предоставлены ли необходимые преимущества организациям инвалидов, учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям, установлены ли необходимые в рамках ст. 14 Закона № 44-ФЗ ограничения при закупках иностранных товаров, работ, услуг и иные моменты, обозначенные в плане графике и фигурирующие при объявлении закупки;

- контроль надлежащего и своевременного заключения контрактов (на контрактную службу может быть возложен контроль сроков заключения контрактов, проверка представленных обеспечений исполнения контрактов, контроль соответствия условий заключаемых контрактов объявленным условиям закупки, а также предложениям победителя закупки);

- контроль надлежащего исполнения контрактов;

- контроль своевременности и полноты внесения сведений в реестр контрактов и в отчёты об исполнении контрактов.

При этом фактически контроль за исполнением контракта включает в себя две группы контрольных мероприятий:

1. контроль контрагента (поставщика / подрядчика / исполнителя);
2. контроль заказчика «за самим собой».

В рамках первой группы контрольных мероприятий (контроль контрагента) как минимум должны отслеживаться следующие моменты:

1. Своевременность исполнения контрагентом своих обязательств:

- соблюдение сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- соблюдение сроков передачи технической и другой необходимой в соответствии с контрактом документации и соблюдение иных обязательств, сроки исполнения которых определены контрактом;

1. Соответствие поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг условиям контракта:

- соответствие условиям контракта промежуточных и конечного результата;

- если контрактом были предусмотрены требования к процессу выполнения работ, оказания услуг, то соответствие этого процесса условиям контракта (например, если в контракте на оказание услуг по охране указано, что все охранники должны быть одеты в форменную одежду, то заказчик также должен проконтролировать выполнение исполнителем этих обязательств).

1. Привлечение поставщиком (исполнителем, подрядчиком) к исполнению контракта соисполнителей, субподрядчиков из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, если заказчиком при объявлении закупки были установлены преимущества в соответствии с ч. 5 ст. 30 Закона № 44-ФЗ;
2. Предоставление поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с ч. 23 ст. 34 Закона № 44-ФЗ информации о всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших с ним договоры, цена которого или общая цена которых составляет более, чем 10% цены контракта;
3. Своевременное предоставление контрагентом надлежащим образом заполненных документов об исполнении контракта (актов, счетов, счетов-фактур и т.д.);
4. В случае если предоставленное заказчику обеспечение исполнения контракта в форме банковской гарантии стало по каким-либо причинам недействительным – замену такого обеспечения на действительное.

В рамках второй группы контрольных мероприятий (контроль заказчика «за самим собой») в первую очередь необходимо проконтролировать следующее:

1. Соблюдение сроков и порядка приёмки товаров, работ, услуг;
2. Соблюдение сроков оплаты;
3. Соблюдение сроков возврата обеспечения исполнения контрактов;
4. Своевременное выставление претензий в связи с ненадлежащим (в том числе несвоевременным) исполнением / неисполнением контрактов поставщиками (подрядчиками, исполнителями);
5. Начисление и удержание (взыскание) неустоек (штрафов, пеней);
6. Соблюдение законодательных ограничений по изменению условий заключённых контрактов.

Необходимо принять во внимание, что закон не содержит запрета на осуществление контрактной службой, отдельными её сотрудниками или контрактным управляющим иных обязанностей, не имеющих прямого отношения к закупкам (например, заместитель директора школы по хозяйственной части может быть как контрактным управляющим, так и заниматься общехозяйственными вопросами деятельности образовательного учреждения, не связанными с исполнением контрактов, заключенных в рамках Закона № 44-ФЗ).

Немаловажный для заказчиков организационный вопрос, связанный с деятельностью контрактной службы, должна ли такая служба быть отдельным структурным подразделением заказчика?

Ч. 1 ст. 38 Закона № 44-ФЗ оговаривает, что при создании контрактной службы не является обязательным создание специального структурного подразделения. Таким образом, создание контрактной службы не всегда связано с внесением изменений в штатное расписание заказчика и не предполагает в обязательном порядке перепрофилирование его структурных подразделений путем объединения либо выделения в контрактную службу. Этот же подход лежит в основе Типового положения (регламента) о контрактной службе, утверждённого приказом Минэкономразвития России от 29 октября 2013 г. № 631.

Итак, контрактная служба может представлять собой некую «надстройку» над существующей у заказчика организационной структурой. Например, контрактная служба может быть создана приказом руководителя организации, которым на отдельных сотрудников бухгалтерии, юридического отдела, отдела снабжения, а также на отдел государственных закупок в полном составе и одного из заместителей руководителя будут возложены функции контрактной службы. При этом поскольку включение отдельных сотрудников в состав контрактной службы в большинстве случаев связано с изменением (расширением) их трудовой функции, а, следовательно, с изменением трудового договора (служебного контракта), то такое включение может осуществляться только с согласия указанных сотрудников и при условии внесения соответствующих изменений в их должностные инструкции (должностные регламенты). Вместе с тем, вполне допустимо и создание контрактной службы в виде отдельного структурного подразделения, как на базе имеющегося у заказчика структурного подразделения, так и путем создания новой структурной единицы. Вопрос о том, по какой из двух описанных моделей создавать контрактную службу, каждый заказчик решает для себя индивидуально, однако, необходимо учитывать, что в случае если контрактная служба создаётся в виде специального отдельного структурного подразделения, то есть как «надстройка», то возглавлять её должен либо непосредственно руководитель заказчика, либо один из его заместителей. Так, например, начальник юридической или финансово-экономической службы, даже при условии, что ему непосредственно подчинено несколько отделов, не может быть руководителем контрактной службы, созданной без образования отдельного структурного подразделения, в случае если такой начальник службы не обладает статусом заместителя руководителя организации.

Следующий немаловажный вопрос – вопрос оформления полномочий лица, осуществляющего функции контрактного управляющего. Назначение контрактного управляющего (контрактных управляющих) производится путем издания соответствующего локального акта организации (например, приказа руководителя) о возложении полномочий контрактного управляющего на конкретное должностное лицо. Кроме того, поскольку трудовая функция такого должностного лица изменяется (как правило, расширяется), то необходимо изменение его трудового договора (служебного контракта), например, путем изменения должностной инструкции, что невозможно без письменного согласия работника. Следовательно, для надлежащего оформления полномочий контрактного управляющего необходимо издать локальный акт о назначении конкретного лица контрактным управляющим, а также надлежащим образом оформить изменение его трудовой функции (например, заключить дополнительное соглашение к трудовому договору с данным лицом). В случае если планируется назначение нескольких контрактных управляющих, то в названных документах также должно быть указано, за осуществление каких именно закупок ответственно каждое должностное лицо (например: «закупки продуктов питания в 4 квартале 2016 г. с начальной (максимальной) ценой 1 500 000 руб.», «всех закупок лекарственных препаратов, медицинских изделий и медицинского оборудования», «всех закупок по капитальному и текущему ремонту, реконструкции, строительству, техническому обслуживанию инженерных систем и оборудования, работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»), а также должно быть определено на кого из контрактных управляющих возложены обязанности по формированию сводного (единого) плана закупок, сводного (единого) плана-графика и их размещению в единой информационной системе; назначение нескольких контрактных управляющих может производиться как единовременно, так и с разрывом во времени, однако, не позднее даты начала соответствующих закупок.

Обобщая описанный функционал контрактных служб (контрактных управляющих), необходимо особо подчеркнуть, что фактически контрактная служба (контрактный управляющий) при должной регламентации их работы являются, хоть и не единственным, но наиболее действенным инструментом внутреннего контроля закупок в организации.

Вместе с тем, это не означает, что контроль закупочной деятельности «внутри» заказчика может осуществляться исключительно посредством контрактной службы (контрактного управляющего). Так, отдельные контрольные полномочия могут быть закреплены за одним или несколькими руководящими работниками заказчика, которые могут как входить, так и не входить в контрактную службу. Рассматривая данный механизм контроля необходимо упомянуть ещё один немаловажный инструмент, позволяющий упорядочить и систематизировать закупочную деятельность заказчика, – локальный акт, регламентирующий вопросы закупочной деятельности в рамках организации и закрепляющий за отдельными сотрудниками и структурными подразделениями конкретные функции по подготовке, согласованию и утверждению документов, необходимых для проведения закупок, а также жёсткие сроки исполнения таких функций. Принятие такого документа не является обязательным согласно действующему законодательству, однако, без его наличия построение эффективной системы закупок не представляется возможным, в том числе, только наличие такого документа позволяет в полной мере контролировать выполнение сотрудниками их обязанностей в ходе осуществления закупок, привлекать их к дисциплинарной ответственности за ненадлежащее исполнение функций, связанных с осуществлением закупок. Данный документ может быть назван, например, регламентом или положением о закупочной деятельности и должен утверждаться руководителем заказчика либо уполномоченным им лицом.

Так, контроль за соблюдением планов-графиков закупок в части своевременности объявления закупочных процедур может быть возложен таким документом на начальника планово-экономического отдела, контроль заключения контрактов на договорной отдел, контроль исполнения контрактов на должностных лиц, инициировавших соответствующие закупки, контроль своевременности возврата обеспечений заявок и обеспечений исполнения контрактов (представленных в форме денежных средств), на главного бухгалтера, общий контроль за организацией закупочной деятельности на первого заместителя руководителя заказчика.

Ещё одним механизмом, позволяющим не только унифицировать, но и более успешно контролировать закупки, является разработка типовых внутренних документов – типовых документаций о закупках, типовых контрактов, шаблонов технических заданий и др. При этом новые закупки должны объявляться исключительно с использованием таких типовых документов, изменения в типовые документы в рамках конкретной закупки должны отдельно согласовываться со всеми заинтересованными структурными подразделениями. При наличии в организации указанных типовых документов, каждая вновь объявляемая закупка (готовый пакет документов для её объявления) должна проходить согласование как минимум с её инициатором, контрактной службой (контрактным управляющим), в том числе на предмет соответствия утверждённым у заказчика типовым документам.

Следующий инструмент, который способен существенно облегчить и оптимизировать организацию контроля закупок внутри организации – это автоматизация закупочной деятельности. На сегодняшний день существуют достаточно широкие возможности использования программного обеспечения, позволяющего осуществлять сквозное отслеживание всех закупок (с этапа планирования до приёмки результатов по контракту), в том числе автоматизированный контроль сроков проведения закупок, изменений контрактов и др. Например, в автоматическом режиме возможно контролировать такие важные для каждого заказчика вопросы как:

- соответствие сроков и условий объявляемых закупок запланированными;

- соответствие сроков заключения контрактов законодательно установленным, а также условий заключаемых контрактов объявленным;

- своевременность исполнения контрактов и др.

Однако в отличие от ранее рассмотренных инструментов внутреннего контроля закупочного процесса, данный требует от заказчика определённых финансовых вложений.

Рассмотренные в статье инструменты внутреннего контроля не являются единственно возможными. В зависимости от специфики деятельности и организации работы каждого конкретного заказчика могут быть внедрены и успешно использоваться и другие механизмы внутреннего контроля закупок.

Все названные выше инструменты и механизмы также могут и должны быть адаптированы под особенности заказчика и могут применяться в большем или меньшем масштабе, при этом заказчики должны стремиться к тому, чтобы внутренний контроль закупок не был фрагментарным, а носил сквозной характер и осуществлялся на всех стадиях закупочного процесса (от планирования до приемки результата по заключённым контрактам).

В целом внимание к такому вопросу как внутренний контроль закупочной деятельности, грамотное построение и систематическое осуществление такого контроля позволяет добиться следующего полезного эффекта:

1. предупреждение, а также оперативное выявление и пресечение нарушений законодательства о контрактной системе на всех стадиях закупочного процесса;
2. минимизация рисков привлечения к административной ответственности как самого заказчика, так и его должностных лиц;
3. повышение эффективности закупочной деятельности заказчика в целом.

Вместе с тем, необходимо отметить, что в связи с тем, что необходимость осуществления внутреннего контроля закупок прямо не предписана Законом 44-ФЗ, то многие заказчики пренебрегают данным инструментом и осуществляют такой контроль фрагментарно и/или нерегулярно, что неизбежно ведёт как к снижению эффективности закупочной деятельности в целом и ненадлежащему удовлетворению потребностей таких заказчиков в товарах, работах, услугах, так и к тому, что при осуществлении закупок допускается значительное количество ошибок и нарушений действующего законодательства. В свою очередь, ошибки и нарушения, допущенные при осуществлении закупок по причине отсутствия надлежащего внутреннего контроля со стороны заказчика, могут явиться причиной привлечения к административной ответственности, в первую очередь в виде штрафов, как самого заказчика, так и его должностных лиц.