

УДК 338.2

Скоробогатова Анастасия Дмитриевна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы

при Президенте РФ, г. Санкт-Петербург

anastasia-skorobogatoval@yandex.ru

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК:

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Аннотация: В статье рассматриваются основные вопросы, связанные с финансовым контролем государственных (муниципальных) закупок в России. Проанализирована законодательная база, регулирующая сферу контрактной системы, выделены причины возникновения нарушений. Рассмотрены основные проблемы, предложены меры по совершенствованию финансового контроля, а также перспективы его развития.

Ключевые слова: финансовый контроль, государственный контроль, государственные (муниципальные) закупки, контролирующие органы, контрактная система, эффективность закупочной деятельности.

Skorobogatova Anastasia Dmitrievna

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,

North-West Institute of Management

FINANCIAL CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

Abstract: The article deals with the main issues related to the financial control of state (municipal) procurement in Russia. The legislative framework regulating the scope of the contract system is analyzed, and the causes of violations are identified. The main problems are considered, measures to improve financial control are proposed, as well as prospects for its development.

Keywords: financial control, state control, state (municipal) procurement, regulatory authorities, contract system, procurement efficiency.

Ключевую роль в жизнеспособности, развитии экономики страны и обеспечении ее финансовой защищенности играет система государственных (муниципальных) закупок. Благодаря системе государственного заказа, представляется возможность решить основные проблемы и задачи, обеспечив себя товарами, работами и услугами, необходимыми для функционирования государства и достижения поставленных целей. От того насколько грамотно и эффективно будет организована закупка всех необходимых товаров, работ и услуг зависят многие показатели, например, эффективность расходований бюджета страны, качество оказанных услуг или поставляемых товаров, соблюдение конкуренции (за счет преобладания конкурсных процедур), количество различных криминальных явлений и др.

Сам государственный заказ является основной формой выделения средств из бюджета на базе заданий органов власти для проведения процедур закупки товаров, работ и услуг необходимых для удовлетворения государственных и муниципальных нужд на контрактной основе.

Отсутствие нецелесообразных затрат экономит большое количество средств, которые в последствии могут быть направлены на выполнение социальных обязательств государства и различных программ.

Для лучшего понимания роли государственных (муниципальных) закупок на рисунке 1 представлены ключевые направления их осуществления.

- 1) различного рода техника, спецтехника, автотранспорт, горюче-смазочные материалы;
- 2) медикаменты, медицинская техника и продовольствие для различных объектов здравоохранения, образования, социальной поддержки населения и др.;
- 3) работы по строительству зданий и сооружений гражданского и оборонного характера;
- 4) оборудование, полиграфическая продукция, мебель, канцелярско-офисные товары для государственных учреждений, а также оказание им строительного-ремонтных услуг;
- 5) работы по строительству государственного жилищного фонда;
- 6) продовольствие и другие виды товаров для размещения в государственных резервах;
- 7) товары и их поставка для обеспечения и реализации государственных целевых программ, частично или полностью финансируемых за счет бюджетных средств.

Рисунок 1 - Направления осуществления закупок

Видно, что закупки затрагивают основные направления жизнедеятельности страны, оказывая комплексное воздействие на экономику, параллельно выступая важнейшим инструментом экономической политики государства. Так, становится очевидной необходимость финансового контроля, которая заключается как минимум в том, что он является ключевым условием обеспечения эффективного использования бюджетных средств, а также трудовых и материальных ресурсов.

Формирование, распределение и использование денежных средств, реализуемое в процессе финансовой деятельности государства, всегда включает в себя наличие финансового контроля, который в широком смысле можно определить, как одну из форм управления публичными финансами [1]. В узком, как деятельность, осуществляемую специально уполномоченными органами (государственными, общественными, муниципальными и другими субъектами) по проверке эффективности, обоснованности и корректности экономического планирования, полноты, своевременности формирования фондов денежных средств, а также эффективности использования бюджетных средств и их целевого назначения.

Государственные закупки составляют внушительную часть хозяйственной системы страны (например, общий объем закупок за 2018 год составил 7,9 трлн. руб.), поэтому финансовый контроль, обеспечивающий легитимность, эффективность и целесообразность расходования бюджетных средств должен быть многообразен и качественен. На данный момент в Российской Федерации система, регулирующая формирование, размещение и реализацию государственного заказа включает в себя большое количество нормативно-правовых актов, из которых ключевым является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», охватывающий все стадии закупки и устраняет многие проблемы, непредусмотренные ранее. [2]

Применение контрактной системы обеспечивает прозрачность цикла закупок, который начинается с планирования и заканчивается исполнением контракта. Информационное обеспечение осуществляется с помощью использования Единой информационной системы (ЕИС), на которой размещается вся информация о закупках, что значительно облегчает работу контролирующих органов. Ключевым условием участия в тендерах является наличие аккредитации на электронной торговой площадке и в ЕИС, что является подтверждением соответствия всем необходимым требованиям законодательства, но и ограничиваем участия потенциально заинтересованных лиц. Среди недостатков функционирования ЕИС, которые также отражаются на деятельности органов финансового контроля, можно выделить: периодические перебои в работе системы (различные технические и регламентные работы, ограничивающие работу отдельных функций); отсутствие алгоритмов по автоматическому выявлению недостоверной информации и анализа как такого. Если говорить со стороны заказчиков и поставщиков, то трудности возникают также за счет наличия издержек при осуществлении закупок (затраты на оплату труда сотрудников, занятых в процессе закупок (например, работники контрактной службы, формирование комиссий), на материально-техническое обеспечение и обучение). В свою очередь издержки, которые возникают у заказчиков в ходе осуществления государственных (муниципальных) закупок влекут дополнительные расходы из бюджетной системы РФ.

Каждый год Федеральная контрактная система корректируется и дополняется, наращивая объем и массу различных действий субъектов, вовлеченных в процесс закупок, что соответственно затрагивает и механизмы финансового контроля. Так, например, с даты принятия Федерального закона № 44-ФЗ (с 2013 года) изменения и дополнения вносились более 58 раз, причем большая часть поправок имела принципиальный характер. Важно отметить, что часто принимаемые поправки после их апробации на практике влекут дополнительные финансовые нагрузки на участников закупочной деятельности. В соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ на рисунке 2

схематично представлен процесс государственного контроля закупочной деятельности на всех этапах. [4]

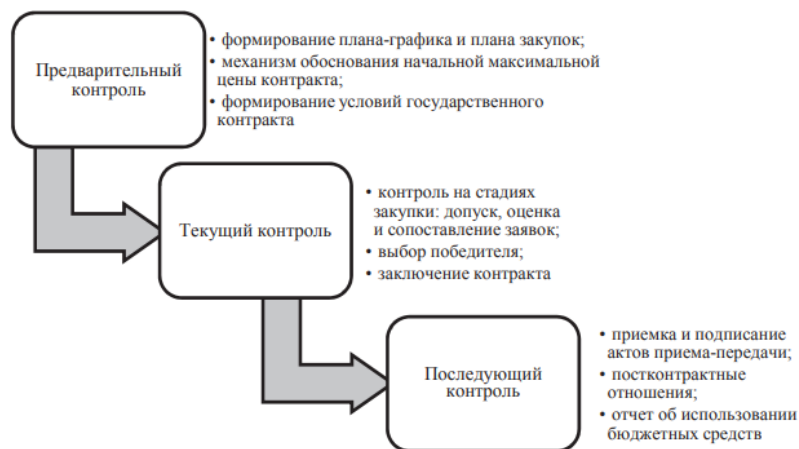


Рисунок 2 - Процесс государственного контроля закупочной деятельности

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 и специализированных [3]. Проблемы, возникающие при организации и реализации финансового контроля связаны также и с тем, что институт государственных закупок охватывает процесс исполнения бюджета на разных уровнях. Согласно ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Осуществляется он Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, а также Федеральным казначейством, органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов РФ (органами местных администраций). Так, например, согласно итоговому докладу о результатах деятельности Федерального казначейства за 2018 год была осуществлена 1411 проверка, выявившая более 7 тысяч нарушений на сумму 152,9 млрд. рублей. В последнее время сохраняется тенденция увеличения числа выявленных нарушений, что

может говорить, как об эффективности финансового контроля, так и о сложности правоприменения законодательной базы. [5]

Можно выделить следующие, наиболее частые причины нарушений и недостатков в деятельности заказчиков: низкий уровень квалификации сотрудников различных подразделений заказчиков на фоне сложности и регулярной трансформации законодательного поля в сфере закупок; отсутствие, либо некорректность организации системы сотрудничества структурных подразделений при планировании закупок, выборе способа закупки, а также составлении необходимой документации; отсутствие интереса в повышении эффективности закупочной деятельности у должностных лиц, выражающееся лишь в формальном соблюдении требований (например, при обосновании начальных максимальных цен контрактов); размытая граница ответственности и обязанностей в осуществлении закупочной деятельности у сотрудников заказчика.

Среди проблем, возникающих при осуществлении финансового контроля в системе государственных закупок, можно выделить следующие:

1. Согласно ст. 4.5 КоАП РФ срок исковой давности по административным правонарушениям в сфере закупок составляет один год с момента совершения, что позволяет заказчикам уходить от ответственности за нарушения, жалоб на которые не поступало, и которые не входят во временные рамки плановой проверки органами финансового контроля.

2. Как было отмечено ранее, законодательство в сфере закупок отличается сложностью правоприменения, ежегодные изменения и дополнения вызывают определённые трудности как у заказчиков, поставщиков, так и у контролирующих органов. Часто по одному вопросу принимается сразу несколько подзаконных актов.

3. На данный момент, Минфин РФ активно ведет деятельность, направленную на стандартизацию, вносит изменения в федеральные стандарты, но в то же время в части ведомственного финансового контроля разработка

методических материалов, типовых форм отдана на откуп контрольным органам исполнительной власти, а это требует больших трудозатрат.

4. Изменения нормативно-правовой базы влияют и на функционал ЕИС, электронных площадок. Модернизация систем автоматизации реагирует на подобного рода преобразования с задержками, поскольку не учитываются сроки, необходимые на доработку и тестирование новых функций.

5. Разграничение полномочий среди контролирующих органов не позволяет увидеть всю картину нарушений. Отсутствует эффективный порядок взаимодействия.

6. Все этапы закупочной деятельности сопровождаются оформлением большого количества документов, что подразумевает дополнительные трудовые и материальные затраты.

7. Основной акцент делается на осуществлении последующего контроля, а не предварительного, несмотря на то, что предотвращение неправомерного расходования бюджетных средств эффективнее взыскания их же в дальнейшем в судах.

8. Отсутствие единой правовой и методологической базы, алгоритма контрольных мероприятий и порядка реагирования на выявленные нарушения как контрольными органами, так и объектами контроля.

Как было упомянуто выше, на данный момент, при запросе анализа проведенных проверок органами внутреннего финансового контроля, прежде всего оценивают количественные показатели (количество проверок, выявленных нарушений, сумма возмещенного ущерба, дисциплинарная и административная ответственность), а не качественные (своевременность выявления и предотвращение бюджетных рисков, снижение количество нарушений, предотвращение несанкционированного доступа к базам данных, вводу и выводу информации). Однако перед тем как приступить к проверкам, проводится огромная работа, связанная с проведением предварительного контроля (рассмотрение большого количества контрактов, бюджетных процедур с уведомлением об истекших сроках действия, дебиторской задолженности и т.д.)

который «блокирует» возможные риски. Тем самым значительная часть работы, которая также относится к области государственного финансового контроля остается за его рамками. Целесообразно сменить приоритет с последующего контроля на предварительный и текущий, то есть на предотвращение, поскольку доказать вину подрядчика в суде удастся не всегда. Таким образом, анализ из «внешней» функции должен стать функцией органов внутреннего государственного финансового контроля, ориентированной на выявление проблем и формирование оптимальных практик. Также, следует на уровне законодательства прописать основы функционирования органов внутреннего финансового контроля, выработать систему взаимодействия с другими органами, разработать и привести в действие наиболее эффективные формы и методы ее реализации, способствующие сокращению числа правонарушений, а также целенаправленности использования бюджетных средств и т.д.

Эпидемиологическая обстановка 2020-ого года повлияла и на деятельность органов финансового контроля, так ускоренными темпами начали развиваться виды автоматизированного контроля, камеральные проверки, различные способы, позволяющие минимизировать общение с объектами контроля, как при проведении проверок, так и при проведении административного производства. Перспектива совершенствования финансового контроля подразумевает активное использование различных электронных информационных технологий. Их разработка и применение в совокупности с отлаженной системой взаимодействия контрольных органов станет ключевым фактором повышения эффективности государственного финансового контроля. Использование электронных информационных технологий обеспечит открытость бюджетов всех уровней. Позволит контролировать расходы и доходы каждого получателя бюджетных средств в реальном времени, а наличие оперативно поступающей информации о финансово-хозяйственной деятельности объектов контроля будет способствовать предупреждению и пресечению нарушений.

В заключение, стоит отметить, что ориентация всех органов контроля на превентивные меры должна обеспечиваться посредством построения системы

управления идентифицированными рисками с применением цифровых технологий с упором на предотвращение различных правонарушений.

Список литературы

1. Акопян О.А., Боженко С.Я. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016 г.
2. Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. и др. Разрешительная система в РФ: науч.-практич. пособие; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2015 г.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44–ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». — Режим доступа: локальный. — Дата обновления: 05.03.2021 г.
4. Кокарев А.И., Красикова О.А. Вопросы реформирования государственного финансового контроля // Финансы и кредит. 2014. № 11 (587).
5. Правовое обеспечение контроля, учета, аудита и судебно-экономической экспертизы: Учебник / Под ред. Е. М. Ашмариной. М.: Юрайт. 2015.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021).
7. Постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов

специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений».

8. Мамедова, Н. А. Управление государственными и муниципальными закупками: учебник и практикум для вузов / Н. А. Мамедова, А. Н. Байкова, О. Н. Морозова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2020.

9. Новицкая Л.Ю., Малышева Л.В. Алгоритм реализации финансового контроля в сфере государственных и муниципальных закупок в современных условиях / Проблемы экономики и юридической практики. 2018г. № 6.

10. Единая информационная система в сфере закупок: [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>. (Дата обращения: 05.03.2021).