

УДК 336.1

Л.В. Гусарова, Д.А. Шаститко

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
email: lvgusarova@fa.ru

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК: НОВАЦИИ И ВЫЗОВЫ

Ключевые слова: государственные закупки, государственный финансовый контроль, цифровые ресурсы, эффективность закупок, механизм закупок, цена контракта.

Статья посвящена вопросам совершенствования государственного финансового контроля в сфере закупок, а также актуальным проблемам реализации как закупочных механизмов, так и аспектов проведения контрольных мероприятий. Авторы рассматривают направления совершенствования цифровых ресурсов, на которых формируются и заключаются контракты, и предлагают способы повышения эффективности проведения контрольных мероприятий и функционирования системы закупок. Встраивание государственного финансового контроля в систему государственных закупок выступает вектором развития закупочной системы в Российской Федерации. Применение математических аппаратов и алгоритмов на существующих электронных площадках становится одним из способов решения проблем, связанных с умышленными неправомерными действиями участников контрактной системы. Авторы уделяют внимание созданию автоматизированных программ, их специфике и способам их реализации в системе государственных закупок.

L.V. Gusarova, D.A. Shastitko

Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
email: shastitkoda@mail.ru

IMPROVEMENT OF GOVERNMENT FINANCIAL CONTROL IN THE SPHERE OF PROCUREMENT

Keywords: public procurement, government financial control, digital resources, procurement efficiency, procurement mechanism, cost of contract.

The article is devoted to the issues of improving government financial control in the field of procurement, as well as topical problems of implementing both procurement mechanisms and aspects of conducting control measures. The authors consider ways to improve digital resources on which contracts are formed and concluded and suggest ways to improve the efficiency of control measures and the functioning of the procurement system. The use of mathematical tools and algorithms on existing electronic platforms is becoming one of the ways to solve problems associated with deliberate illegal actions of participants in the contract system. The authors pay attention to the creation of automated programs, their specifics and the way they are implemented in the public procurement system.

Совершенствование государственного финансового контроля в сфере госзакупок обусловлено необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств и нормального функционирования контрактной системы в целом. Постоянно изменяющееся законодательство, регламентирующее закупочную деятельность, влияет на процесс осуществления закупок и аспекты проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Оптимизация Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ [2] существенно видоизменила механизмы проведения закупок, вследствие чего возникает по-

требность в совершенствовании государственного финансового контроля на законодательном уровне. Кроме того, закупочные механизмы реализуются через цифровые ресурсы, поэтому существует необходимость анализа вектора развития государственного финансового контроля в информационных системах и агрегаторах.

С развитием информационных технологий и инструментов применения государственного финансового контроля в сфере закупок обостряется необходимость нивелирования существующих проблем проведения контрольных мероприятий на каждом этапе осуществления

закупки. Создание механизмов предотвращения нарушений при формировании начальной максимальной цены контракта (НМЦК), при выборе поставщика и исполнении контракта позволит повысить качество и эффективность государственных закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Цель исследования

Система государственных закупок постоянно совершенствуется: оптимизируется закупочное законодательство, совершенствуется функционал Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), изменяется регламент контрольных процедур, снижается доля «глазного» контроля за счет цифровизации государственного финансового контроля. Однако отдельные вопросы контрольной деятельности в сфере закупок остаются нерешенными, что не позволяет сократить количество отдельных видов нарушений, повысить качество и прозрачность проведения закупки, повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Одной из проблем является несвоевременное внесение изменений закупочного законодательства в методическую документацию, используемую Федеральным казначейством, что негативно сказывается на качестве и эффективности контрольных мероприятий. Другой проблемой является высокая доля выявляемых нарушений в части формирования начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК), что свидетельствует о необходимости создания действенного механизма предупреждения такого рода нарушений. Выходом из положения могла бы стать разработка программы, встроенной в ЕИС, позволяющая автоматически рассчитывать НМЦК. Внедрение государственного финансового контроля в информационные системы государственных заказчиков и исполнителей государственных контрактов обеспечит прослеживаемость процессов формирования закупочной документации, что сократит количество выявляемых нарушений. Проблема прозрачности критериев, которыми руководствуется заказчик при выборе поставщика, может быть решена с помощью создания единого информационного ресурса, со-

держающего всю необходимую информацию о поставщиках.

Решение обозначенных проблем повысит эффективность осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок и функционирования системы госзакупок в целом. Однако внедрение обозначенных новаций возможно лишь при проведении детального анализа как нормативной правовой базы, регламентирующей закупочную деятельность, так и причин возникновения данных проблем. **Целью исследования** является поиск путей решения проблем осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок в контексте непрерывных изменений закупочного законодательства, внедрения новых инструментов осуществления и контроля закупок.

Материалы и методы исследования

В процессе исследования было изучено Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2023 № 341 [5], которое вносит изменения в три федеральных стандарта внутреннего государственного финансового контроля, регулирующие такие его этапы, как планирование и проведение контрольных мероприятий, оформление результатов по итогам контрольных мероприятий и контрольной деятельности в целом. Совершенствование планирования контрольной деятельности заключается в возможности внесения изменений в план контрольных мероприятий, если изменения обусловлены поручениями или правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица или высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, главы местной администрации. Таким образом, возможность внесения изменений в план контрольных мероприятий повышает оперативность внутреннего государственного финансового контроля и позволяет своевременно пресечь возможные нарушения и реализовать изменения нормативной правовой базы.

При фиксации нарушений в акте или заключении по итогам контрольного мероприятия теперь необходимо прикладывать приложения, подтверждающие выявленные нарушения и факты

их устранения. Данное нововведение повышает прозрачность проведения контрольных мероприятий и позволяет консолидировать данные, полученные в ходе проверок, ревизий и обследований. Документация контрольного мероприятия становится более информативной и содержательной. Кроме того, документы, полученные от объекта контроля, теперь не прилагаются к копии акта и заключения, которые вручаются руководителю объекта контроля. Таким образом, данная мера позволяет избежать дублирования информации в ходе контрольного мероприятия.

Изменения коснулись сроков представления отчетов о результатах контрольной деятельности и сроков публикации данных отчетов на официальном сайте субъекта контроля. Срок представления отчетов был продлен на один месяц – до 1 апреля года, следующего за отчетным; срок публикации отчетов также был продлен на один месяц – до 1 мая года, следующего за отчетным. Данная мера направлена на повышение качества отчетов о результатах контрольной деятельности, так как органы государственного финансового контроля располагают большим количеством времени для формирования данных отчетов.

В 2022 году Федеральным законом от 16.04.2022 № 104-ФЗ [4] был сокращен срок оплаты по контрактам до семи рабочих дней с даты приемки товара, выполненной работы, оказанной услуги. Ввиду данного сокращения, Федеральным казначейством с 1 июля 2023 года планируется внесение изменений в механизм осуществления контроля соответствия кода вида расходов классификации расходов бюджетной системы Российской Федерации и оптимизация проверок сведений, содержащихся в личном кабинете органа контроля. Оптимизация затронет аспекты автоматического контроля сведений о денежных обязательствах и распоряжений о совершении казначейского платежа, одновременной проверки бюджетных обязательств и сведений о государственном контракте. Нововведения предназначены для проверки документации федерального заказчика территориальными органами Федерального казначейства.

Для возможности воплощения подобного рода изменений необходимо совершенствовать электронные ресурсы, через которые осуществляется закупочная деятельность. Функционирование системы госзакупок напрямую связано с работой ЕИС и других информационных систем. Заинтересованность органов государственного финансового контроля в цифровизации и совершенствовании информационных систем и электронных площадок для осуществления закупок обосновывается стремлением к концентрации всей информации о проводимых закупках на сайте ЕИС. Консолидация данных во многом упрощает осуществление контрольных мероприятий в части сбора информации и автоматизации отдельных процессов, контроль которых ранее не был автоматизирован (например, сверка кода вида расходов, отслеживание казначейских платежей и т. д.).

В связи с изменением закупочного законодательства в 2022 году, ЕИС нуждается в обновлении и введении нового функционала. В связи с этим предполагается запуск новой версии сайта ЕИС 13.1, которая учитывает изменения Закона № 44-ФЗ [2] и Закона № 223-ФЗ [3]. В данной версии участники контрактной системы могут указывать информацию об этапе осуществления закупки, которая формируется на основании последнего опубликованного документа.

В 2021 году значительные изменения коснулись казначейского сопровождения государственных контрактов. До внесения поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации [1], казначейское сопровождение затрагивало только контракты в рамках гособоронзаказа, теперь же под казначейское сопровождение попадают и обычные контракты с характеристиками, обозначенными в ст. 242.23 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Контракты, финансовое обеспечение которых осуществляется через субсидии или бюджетные инвестиции, подлежат казначейскому сопровождению. Также данные контракты должны содержать положения об открытии в Федеральном казначействе лицевого счета участника казначейского сопровождения, идентификатор государственного контракта,

положения о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому государственному контракту. Таким образом, распространение казначейского сопровождения на определенные виды контрактов способствовало повышению прозрачности как реализации субсидий и бюджетных инвестиций, так и исполнения данных контрактов. В связи с принятыми изменениями внесены изменения и в функционал ЕИС в сфере закупок. Теперь заказчик может указывать вид средств, подлежащих казначейскому сопровождению.

Усовершенствован механизм передачи информации о документах, утративших свою юридическую силу, что способствует высвобождению объема и суммы товаров, работ, услуг, которые не были получены заказчиком. Изменения затронули аспект международной торговли: зарубежные юридические лица, не имеющие филиалов и представительств на территории Российской Федерации, теперь могут формировать и подписывать закупочную документацию через ЕИС.

Налажена координация с Федеральной налоговой службой России (далее – ФНС): теперь органы ФНС могут выгружать документацию, сопровождающую закупку: счета-фактуры, корректировки к ним и другим документам. Данный аспект обеспечивает интеграцию органов исполнительной власти и позволяет своевременно выявлять нарушения налогового законодательства. Кроме того, участники контрактной системы могут выгружать данные о бюджетных и денежных обязательствах в локальные системы бухгалтерского учета, что существенно упрощает формирование бухгалтерской отчетности и позволяет ускорить расчеты по контракту. Теперь эти процессы тоже автоматизированы и направлены на снижение так называемого «глазного» контроля. Таким образом, нивелируются риски ошибки при отражении результатов закупочной деятельности в бухгалтерской отчетности организации, сокращаются сроки расчетов, растет доля автоматизированного контроля закупок.

ЕИС позволяет подписывать любые документы и изменения к ним в электронной форме. В новой версии полно-

стью оцифрован процесс приемки товаров, работ, услуг с применением электронного акта. Кроме того, предусмотрена автоматическая проверка маркировки продукции. Заказчики и поставщики теперь могут вести претензионную переписку в ЕИС.

В реестре контрактов регистрируется вся информация о цифровых контрактах, стадиях их исполнения. Реестр контрактов включает в себя данные о бюджетных и денежных обязательствах, цифровые акты и платежные документы. Широкий охват информации реестром контрактов позволяет анализировать действия участников контрактной системы – для этого в ЕИС налажена работа подсистемы аналитики и риск мониторинга. Кроме того, в ЕИС обеспечено цифровое взаимодействие с контрольными органами – появилась возможность подачи электронного обжалования. Система управления заявками позволяет отслеживать работу над обращениями в режиме реального времени.

Усовершенствования коснулись функционирования реестра жалоб: теперь поданные жалобы контрольные органы могут передавать по подведомственности, рассматривать их в системе ЕИС и добавлять данные о результатах проверок. Подобные функции повышают информативность ЕИС и обеспечивают возможность отслеживания реестра жалоб в режиме реального времени – повышается оперативность доведения информации до участников контрактной системы.

Появилась возможность автоматического отслеживания контрактов с рисками или признаками потенциальных нарушений. Система риск-мониторинга формирует профиль таких контрактов, который могут просматривать контрольные органы. Реализуется концепция риск-ориентированного подхода, так как контрольные органы предупреждают заказчиков и поставщиков о возможных нарушениях и проводят контрольные мероприятия адресно. Помимо системы риск мониторинга, в ЕИС реализована система «Независимый регистратор», в которой отображаются все действия участников закупок и информация о работе сервисов. Система предназначена для защиты интересов участников за-

купок. Информация из данной системы используется ФАС России при рассмотрении жалоб.

Совершенствование ЕИС во многом определяет качество работы органов государственного финансового контроля, поэтому Федеральное казначейство постоянно развивает ЕИС и взаимодействует с участниками контрактной системы: публикуются обучающие вебинары и видеоконференции, обсуждаются вопросы функционирования системы государственных закупок в новостных каналах. Рассмотренные функции ускоряют процесс проведения закупок и повышают скорость передачи информации о стадии осуществления закупки. Таким образом, возрастает эффективность проведения контрольных мероприятий, так как ЕИС консолидирует большой объем информации, необходимой для проведения проверок, пресечения возможных нарушений.

Совершенствование цифровых ресурсов коснулись не только ЕИС. Доработки затронули ГИС «Торги», на которой участники контрактной системы с 01.03.2023 могут заключать электронные договоры по определенным видам торгов: продажа государственного и муниципального имущества, аренда и продажа земельных участков, передача прав владения и пользования государственным и муниципальным имуществом. Также в ГИС «Торги» была включена система автоматической проверки соответствия параметров договора сведениям, указанным в итоговом протоколе и извещении.

Итак, анализ механизмов совершенствования государственного финансового контроля закупочной деятельности позволяет выявить ключевые направления развития контроля в сфере закупок. Модернизация нормативной правовой базы является неотъемлемой частью совершенствования не только контроля, но и всей контрактной системы. Внесение изменений в нормативную правовую базу должны быть направлены на повышение эффективности осуществления закупок, прозрачности механизмов осуществления закупки и деятельности контрольных органов.

Развитие и расширение функционала цифровых ресурсов, таких как ЕИС, так-

же является важнейшим элементом совершенствования контроля закупочной деятельности. Цифровизация документации позволяет контрольным органам получать большее количество информации об участниках контрактной системы и о закупках в целом. Разработанные сервисы ЕИС отражаются на координации органов государственного финансового контроля, что, в свою очередь, повышает эффективность их деятельности. Стремление к риск-ориентированному подходу при проведении контрольных мероприятий повышает результативность проверок и уменьшает количество потенциальных нарушений.

Ключевыми направлениями совершенствования контроля закупочной деятельности выступают: дальнейшая оптимизация нормативной правовой базы; разработка дополнительных функций электронных систем, через которые осуществляется закупочная деятельность; цифровизация закупочной документации; создание единой методики оценки эффективности расходов на закупки. Воплощение данных аспектов способствует повышению прозрачности и результативности контроля закупочной деятельности и системы закупок в целом.

Результаты исследования и их обсуждение

Таким образом, за последние несколько лет много сделано для оптимизации, совершенствования и цифровизации как самой закупочной деятельности, так и методических подходов к осуществлению государственного финансового контроля закупок. Но при этом остаются вопросы, требующие своего решения.

Изменения в нормативной правовой базе, регламентирующей закупочную деятельность, несвоевременно вносятся в соответствующую методическую документацию по осуществлению государственного финансового контроля в сфере закупок. Выявляемые Федеральным казначейством нарушения чаще всего связаны с нарушениями в обосновании НМЦК — заказчики зачастую необоснованно завышают НМЦК, что уменьшает количество поставщиков, способных исполнить условия контракта, и увеличивает расходы по контракту. Для решения проблемы целесообразно повысить прозрачность

критериев, используемых при выборе поставщика. Это позволит привлечь больше потенциальных исполнителей контракта, что скажется и на экономии бюджетных средств вследствие конкурентной борьбы, и на качестве поставляемых товаров, работ, услуг.

Методические рекомендации Федерального казначейства по осуществлению контроля закупочной деятельности [5] используются с 2019 года, однако, как уже было отмечено выше, в 2022 году была проведена оптимизация Закона № 44-ФЗ, в связи с чем множество аспектов проведения контрольных мероприятий претерпели изменения. Эффективность поведения проверок снижается, так как в Методических рекомендациях не отражены новые положения закупочного законодательства. Проблема асимметрии информации может быть решена, если органы государственного финансового контроля будут более оперативно пересматривать положения методической документации при изменении закупочного законодательства. Оперативный анализ изменений нормативной правовой базы будет способствовать повышению качества контрольных мероприятий.

Проблема завышения НМЦК обостряется дополнительными функциями бухгалтерской службы исполнителя, связанными с необходимостью ведения казначейского сопровождения отдельных видов контрактов, что требует открытия лицевых счетов в Федеральном казначействе, соблюдения новых требований при заполнении распоряжений на совершение казначейских платежей и предполагает осуществление камеральных и выездных проверок органов Казначейства в целях санкционирования денежных обязательств. Опрос поставщиков показал, что введение казначейского сопровождения может стать причиной роста НМЦК. Решением проблемы может стать упрощение процедур открытия лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства (ТОФК) для не участников бюджетного процесса и создание методических рекомендаций по заполнению Распоряжений на совершение казначейских платежей, реквизиты и требования к заполнению которых претерпели значительные из-

менения в связи с переходом на систему казначейских платежей.

Учитывая, что значительная часть нарушений, выявляемых контрольными органами в сфере закупок, связана с обоснованием НМЦК, следует предусмотреть в ЕИС возможность осуществления превентивного (предупредительного) контроля. Для этого целесообразно автоматизировать систему расчета НМЦК. Подразумевается создание специальной программы, встроенной в систему ЕИС, которая способна высчитать оптимальную НМЦК, исходя из специфики закупаемых товаров, работ, услуг, региональных и территориальных особенностей, влияющих на цену контракта, анализа сегмента рынка, на котором приобретаются товары и услуги. При этом источником информации будут служить НМЦК на аналогичные и идентичные товары (работы, услуги), содержащиеся в исполненных без нарушений контрактах, размещенных в ЕИС. При создании алгоритмов расчета НМЦК возможно применение аспектов теории маржинального анализа. Подобная автоматизация сделает процесс расчета НМЦК прозрачнее и проще, что значительно снизит количество нарушений со стороны заказчиков. Встраивание государственного финансового контроля в систему закупок способствует развитию непрерывного цифрового контроля. Развитие казначейских технологий способно предотвращать или предупреждать возможность наступления нарушений автоматически в системе ЕИС. При превышении НМЦК в документации заказчика средним показателям по аналогичным товарам (работам, услугам), в личном кабинете госзаказчика будет появляться предупреждение о возможном наступлении нарушения обоснованности НМЦК.

Прозрачность критериев при выборе поставщика может быть повышена введением дополнительных показателей, характеризующих результаты закупочной деятельности поставщиков в части эффективности исполнения контрактов. Воплотить данную идею возможно путем создания реестра, аналогичного реестру недобросовестных поставщиков. В реестре будут фиксироваться данные об опыте работы поставщиков, наличии нарушений, отзывах о поставщиках.

Данный инструмент позволит заказчикам выбирать лояльных и опытных исполнителей контрактов. При этом не должны нарушаться требования антимонопольного законодательства и ограничиваться конкуренция. Смысловая концепция реестра должна базироваться на анализе деятельности поставщика в контрактной системе. Сбор информации о поставщиках будет способствовать решению проблемы поставок некачественных товаров (работ, услуг), срыва сроков поставок, снизит количество расторгнутых контрактов.

Выводы

Таким образом, рассмотренные проблемы можно решить за счет создания инструментов и механизмов превентивного

(предупредительного) контроля. Дополнительные программы, встроенные в ЕИС, обеспечат прозрачность формирования НМЦК и высокое качество поставляемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Реализация предложенных мер будет способствовать качественному процессу интеграции государственного финансового контроля в систему закупок, что, в свою очередь, повысит эффективность системы федеральной контрактной системы в Российской Федерации. Непрерывный, партнерский, цифровой контроль должен определять вектор развития инструментов государственного финансового контроля, применяемых соответствующими органами.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/68f24d27edee7d0ca5315de64a951b15f0af209f/ (дата обращения: 01.07.2023).
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.06.2023).
3. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ от 18.07.2011 года № 223-ФЗ [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 27.06.2023).
4. Федеральный закон от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_414828/ (дата обращения: 01.07.2023).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2023 № 341 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_440971/ (дата обращения: 01.07.2023).
6. Методические рекомендации по осуществлению должностными лицами Федерального казначейства (управлений Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации) контроля в части планирования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд (утв. 25.04.2019) [Электронный документ]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338754/ (дата обращения: 10.07.2023).