УДК 336

КЕВОРКОВА Жанна Аракеловна,
доктор экономических наук, профессор,
профессор ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской Федерации», Москва
(E-mail: zhanna.kevorkova@mail.ru**)**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗНАЧЕЙСТВО КАК СУБЪЕКТ КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

Аннотация

Предмет/метод. В статье раскрывается авторская позиция осуществления сквозного (предварительного и последующего) контроля в сфере закупок, являющегося инструментом контрольной деятельности Федерального казначейства учреждений государственного и муниципального сектора.

Цели/задачи. Контроль соответствия как направление контрольной деятельности Федерального казначейства Российской Федерации и практика его применения в значительной степени диктуется требованиями, предъявляемыми нормативным законодательством в сфере закупок к инструментам контрольной деятельности. При решении вопросов по данной проблематике имеется большое количество дискуссионных положений, требующих научных исследований, об одном из которых раскрывается в данной статье.

Методология. Целевая направленность и результативность использования бюджетных средств являются главным направлением контроля соответствия, осуществляемых Федеральным казначейством Российской Федерации. Осуществление контроля соответствия как инструмента государственного финансового контроля сопряжено с определенными трудностями, связанными с реализацией нормативного законодательства в сфере закупок, как со стороны субъектов контроля, так и подготовки объектов контроля со стороны поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Развитие контроля соответствия является приоритетным направлением контрольной деятельности Федерального казначейства.

Выводы. Исследование методологических разработок и полученных результатов в области контрольной деятельности Федерального казначейства учреждений государственного и муниципального сектора в сфере закупок позволили выявить проблемы, решение которых направлено на выработку предложений и рекомендаций по осуществлению предварительного и последующего контроля как инструмента контрольной деятельности в сфере закупок учреждений государственного и муниципального сектора.

Ключевые слова: *контроль соответствия; инструмент контрольной деятельности; предварительный контроль; последующий контроль; субъект контроля; объект контроля*

JEL: H 83

Zhanna A. KEVORKOVA, Doctor of economic Sciences,
Professor, Finance University under the government of the Russian Federation,
Moscow (e-mail: zhanna.kevorkova@mail.ru)

FEDERAL TREASURY AS THE SUBJECT OF THE CONTROL OF THE STATE (MUNICIPAL) ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF PROCUREMENT

Abstract

Subject/Topic The article reveals the author's position relating the implementation of end-to-end (prior and subsequent) control in the field of procurement, which is a tool of control activities of state and municipal sector institutions performed by the Federal Treasury.

Goals/Objectives Control of compliance as the direction of the control activities of the Federal Treasury of the Russian Federation and practice of its application are largely dictated by the requirements of regulatory legislation in the field of procurement for the tools of control activities. There is a large number of controversial provisions requiring scientific studies, one of which is revealed in this article.

Methodology Target orientation and effectiveness of use of budget funds are the main focus of the control of compliance undertaken by the Federal Treasury of the Russian Federation. Monitoring compliance as a tool of the state financial control is associated with certain difficulties connected with the implementation of regulatory legislation in the field of procurement on the part of the subjects of control and the preparation of objects of control on the part of suppliers, contractors, executors. Developing control over compliance is a priority for control activities of the Federal Treasury.

Conclusions and Relevance The study of methodological developments and results obtained in the field of inspection activities of the Federal Treasury of the state and municipal sector institutions in the field of procurement has helped to identify problems, the solution of which is aimed at developing proposals and recommendations for the implementation of pre- and post-monitoring as a tool of controlling activities in the area of procurement of the state and municipal sector institutions.

Keywords: *compliance monitoring; instrument of control activities; pre-monitoring; post-monitoring; subject of control; object of control.*

Введение.

В настоящее время контроль в сфере закупок необходимо рассматривать как функцию управления. Это определено нормами статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ от 05.04.2013 "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"[1] (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), содержанием которой кроме Федеральной антимонопольной службы в

[1] Федеральный закон № 44-ФЗ от 05.04.2013 "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

качестве контрольного органа определено Федеральное казначейство. Требования к реализации данной нормы содержатся в пункте 1 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, которыми определено, что контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:

1) Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на федеральном уровне – Федеральное казначейство.

2) Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации – Федеральное казначейство в части переданных полномочий ликвидированного Росфиннадзора.

Основная часть.

Постановлением Правительства РФ от 13.04.2017 № 442 "Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996" [1] и постановлением Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"[2], вступивших в действие с 25 апреля 2017 года, определено, что функции Минэкономразвития России в сфере закупок переходят к Министерству финансов в лице Федерального казначейства, которое уполномочено вырабатывать политику в сфере контрактных отношений.

Государственные расходы являются одним из основных объектов государственного контроля. Только при эффективном распределении государственных средств и контроле за их использованием можно решить задачи, возложенные на государство. Немаловажной статьей расходования

---

[1] Постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 442 "Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996"

[2] Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

бюджетных средств является обеспечение деятельности государственных структур, казенных, бюджетных, автономных учреждений, унитарных предприятий и других организаций государственного и муниципального сектора. В целях увеличения гласности, прозрачности и подотчетности расходования государственных средств в Российской Федерации на протяжении более 20 лет происходит становление института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система). Пройдя множество этапов развития, совершенствования и изменений, в настоящее время контрактная система функционирует в рамках Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) и иных нормативных правовых актов. В целях обеспечения заложенных в положениях Федерального закона № 44-ФЗ принципов открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок[1] действующее законодательство в сфере закупок обязано обеспечить систему эффективного контроля в контрактной системе. Субъектами проведения контроля на федеральном уровне в соответствии с действующим законодательством в сфере закупок являются Федеральная антимонопольная служба (осуществляющая последующий контроль) и Федеральное казначейство (как орган исполнительной власти, выполняющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и как субъект внутреннего государственного финансового контроля, исполняющего функции бывшего Росфиннадзора).

Данный вид контроля закреплен в части 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ (далее – контроль соответствия). Нормативной базой осуществления контроля соответствия являются:

- Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 "О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" вместе с "Правилами осуществления контроля", предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";
- Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1168 "Об утверждении Правил размещения в единой

[1] Статья 6 Федерального закона № 44-ФЗ

информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

- Приказ Минфина России от 04.07.2016 № 104н "О порядке взаимодействия Федерального казначейства с субъектами контроля, указанными в пунктах 3 и 6 Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд";

-Приказ Казначейства России от 31.03.2016 № 73(в ред. от 12.07.2016) "Об утверждении стандартов внутреннего контроля и внутреннего аудита Федерального казначейства, применяемых контрольно-аудиторскими подразделениями Федерального казначейства при осуществлении ими контрольной и аудиторской деятельности";

- другие нормативные правовые акты.

Полномочия Федерального казначейства как субъекта контроля за государственными закупками определены частями 5 и 8 статьи 99 ФЗ №44-ФЗ, вступивших в силу с 1 января 2017 года.

При осуществлении контроля соответствия согласно части 5 статьи 99 контролю подвергаются составляющие компоненты единой информационной системы (далее – ЕИС) в сфере закупок. То есть, территориальные органы Федерального казначейства осуществляют контроль за соответствием информации об индивидуальном коде закупки , указанном в объектах контроля, непревышением информации об объеме финансового обеспечения в закупочных документах (план закупок, план-график закупок, извещение, документация о закупках) , соответствием информации в протоколах поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проекта контрактов, реестре контрактов. Кроме того, контролю подлежит исполнение нормы ФЗ №44-ФЗ, в соответствии с которой незапланированная закупка не может быть осуществлена. Сюда же можно отнести контроль своевременности размещения на официальном сайте ЕИС плана закупок и плана-графика закупок. При этом автоматически проводится контроль соответствия цены закупки объему финансового обеспечения, доведенному до заказчика (подрядчика, исполнителя), а сотрудник территориального управления Федерального казначейства только подтверждает и подписывает результат. Таким образом, к участию в контрактной системе в сфере закупок допускаются только финансово обеспеченные закупки при соблюдении форм и правил, установленных законодательством в сфере закупок. Следовательно, применив нормы части 5 статьи 99, можно отследить и идентифицировать каждую закупку, проведенную заказчиком (подрядчиком, исполнителем), определить своевременность или нарушение сроков подготовки и размещения закупочных документов. Таким образом, осуществляется предварительный контроль за закупками уже на этапе планирования [7].

При осуществлении контроля согласно части 8 статьи 99, контролеры-

ревизоры Федерального казначейства и его территориальных управлений проверяют документы этапа планирования, включающего:

- своевременность их утверждения и размещения;
- обоснование сумм плана закупок;
- нормирование в сфере закупок;
- обоснование начальной (максимальной) цены контракта.

Следовательно, согласно законодательству в сфере закупок контролируемой информацией являются:

- информация о финансовом обеспечении закупок;
- объекты контроля;
- контракты (сведения, подлежащие включению в реестр контрактов),
- субъекты контроля на федеральном и муниципальном уровне (государственные заказчики-органы власти, казенные учреждения)[4], бюджетные учреждения (при закупке за счет субсидий), автономные учреждения и унитарные предприятия (при осуществлении капитальных вложений в объекты государственной собственности за счет бюджетных средств).

Поскольку закупки многих государственных организаций носят закрытый характер, то при проведении исследования во внимание принимались процедуры и результаты контроля только в отношении открытых объектов информации (документов), подлежащих размещению в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС).

При осуществлении контроля соответствия важную роль играют информационные системы. Так, в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ в целях реализации принципов, указанных выше, ЕИС обеспечивает обработку, хранение и безвозмездное предоставление данных о закупках. Таким образом, любой пользователь, имеющий доступ к Интернет-ресурсам, может посмотреть любую информацию о каждой открытой закупке Российской Федерации. То есть при обеспечении гласности и прозрачности планов закупок с использованием ЕИС осуществляется и общественный контроль, реализация которого также определена нормами Федерального закона № 44-ФЗ.

Другая информационная система в сфере закупок предназначена непосредственно для работы пользователей – заказчиков, поставщиков и исполнителей. Речь идет о подсистеме управления закупками государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» . Предполагается, что с развитием информационных систем контроль соответствия будет происходить автоматически в подсистеме управления закупками , в том числе посредством интеграции с иными информационными системами, например, автоматизированной системой Федерального казначейства (АСФК). Однако, в настоящий время в целях предотвращения технических и арифметических ошибок и недопущения блокировки планов закупок и в целом закупочной деятельности территориальные органы Федерального

казначейства осуществляют и «ручной» контроль по объектам, не проходивших контроля соответствия в автоматизированном режиме.

Рассмотрим по этапам порядок и последовательность осуществления контроля соответствия на примере открытого плана закупок[5].

Таблица 1 - Схема одновременного осуществления по этапам контроля соответствия бизнес- процессов в сфере закупок

Этапы	Заказчик (исполнитель) закупки	Территориальные органы Федерального казначейства
	2	3
1	Формирование плана закупок, утверждение плана закупок	Расчет (изменение) свободного остатка лимитов бюджетных обязательств
2	Направление плана закупок на размещение в ЕИС	Принятие на контроль плана закупок
3		Направление уведомления о начале контроля соответствия
4	Уведомление о статусе документа	
5		Контроль соответствия сумм, включенных в план закупок, свободному остатку лимитов бюджетных обязательств
6		Формирование результатов контроля
7		Передача результатов контроля соответствия (уведомление о прохождении контроля или протокол несоответствия)
8	Уведомление о прохождении контроля	
9	Формирование протокола соответствия (или несоответствия при отрицательном результате)	
10		Размещение в ЕИС при положительном результате контроля

В настоящее время контроль соответствия осуществляется в строгой последовательности по этапам, обозначенным выше, и проходит автоматически [6]. Однако, в случае получения отрицательного результата при прохождении контроля осуществляется формирование протокола несоответствия системой (ЕИС). При наличии таких ситуаций ответственный сотрудник территориальных органов Федерального казначейства вручную перепроверяет соответствие представленной информации и в случае технического сбоя или некорректной работы ЕИС при отсутствии нарушений законодательства в сфере закупок обязан сформировать уведомление о прохождении контроля и передать объект контроля на размещение в ЕИС. Согласно требований нормативных актов срок осуществления данного контроля составляет 1 день, а на уведомление заказчика (подрядчика, исполнителя) о результатах прохождения контроля отводится 3 часа.

О результатах контроля соответствия свидетельствуют статистические данные. Так, анализ данных мониторинга закупок ЕИС показывает, что по состоянию на 01.03.2017 общее количество объектов контроля составляет 2 915 897 единиц, однако число результатов контроля равно 4 522 227[1]. Согласно представленной информации можно сделать вывод о том, что примерно каждый второй объект контроля не проходит контроль соответствия, а отправляется на доработку. Осуществляется повторный контроль соответствия, что свидетельствует о повышенных требованиях к реализации функции предварительного (или предупредительного) контроля. Результатом прохождения контроля соответствия является сформированная система осуществления контроля за государственными и муниципальными закупками. Контроль соответствия не стоит рассматривать как «контроль для контроля». Положительными сторонами контроля соответствия можно считать:

− прозрачность и гласность информации о закупках;

− возможность отследить и идентифицировать полный закупочный цикл по каждой закупке;

− фиксация всех фактов осуществления закупок заказчиком (подрядчиком, исполнителем);

− факт подтверждения наличия финансового обеспечения для осуществления закупки;

− формирование информации в структурированном виде, что позволит использовать ее для проведения мониторинга и анализа операций закупочной деятельности в разрезе объектов контроля;

− формирование информационной базы для осуществления субъектами сквозного (предварительного и последующего) контроля;

− определение своевременности или установление нарушений сроков подготовки и размещения закупочных документов;

− контроль сроков продолжительности осуществления закупки;

− устранение субъективности при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя);

− быстрое устранение выявленных нарушений в сфере закупок и др.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что контроль соответствия призван стать одним из основных направлений создания сквозной системы предварительного (предупредительного) и последующего контроля в сфере закупок. Осуществление контроля соответствия с использованием формируемых информационных систем предупреждает возможные нарушения форм и правил несоблюдения законодательства в сфере закупок и объемов финансового обеспечения закупок. Поскольку контроль соответствия с использованием формируемых информационных систем структурирует объекты контроля в различных разрезах, требуемых субъектами контроля, и формализует их, то

[1] Данные подсистемы Мониторинга закупок ЕИС: http://zakupki.gov.ru/analitics - дата обращения 22.03.2017 (закрытый ресурс)

последующий контроль будет сводиться к проверке обоснованности представляемых данных. Так как в настоящее время ответственность за предоставляемые данные несет заказчик (подрядчик, исполнитель) , то впоследствии это принимается во внимание в случаях выявления нарушений контрольными и правоохранительными органами. Однако, использование баз данных формируемых информационных систем в сфере закупок ведет к формализации контроля соответствия. Подтверждение данного вывода основано на нормах постановления Правительства Российской Федерации от 08.02.2017 № 145 "Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования указанного каталога". Реализация данного постановления позволит формировать референтные цены, направленные на уменьшение рисков и оценку эффективности управления ими, разработанную в соавторстве [1], при определении начальной (максимальной) цены контракта, а также соблюдать предъявляемые требования к нормированию в сфере закупок.

Заключение.

Контроль соответствия является одним из основных направлений создания сквозной системы предварительного (предупредительного) и последующего контроля в сфере закупок. Он является инструментом контрольной деятельности Федерального казначейства и направлен на предупреждение нарушений в бюджетной сфере, в частности с сфере контрактных отношений. Необходимость реализации данного направления заключается в создании эффективно работающих механизмов, помогающих объективно активизировать имеющуюся информацию для предотвращения нарушений в сфере закупок. Кроме того, принимая активное участие в бюджетном и закупочном процессах, Федеральное казначейство осуществляет и участвует в подготовке проектов законодательных актов и нормативно-правовых актов, внедряя новые способы ведения документооборота и формируя различные форматы результатной информации для целей анализа и финансового аудита.

Список источников:

1.Кеворкова Ж.А., Иванов Р.А. Внутренний контроль бизнес-процессов Федерального казначейства./Ж.А. Кеворкова, Р.А. Иванов. Монография [Текст] – Москва. 2013

2. Научное обоснование и разработка практических подходов к организации и проведению внутреннего финансового контроля в государственных (муниципальных) учреждениях /О.Е.Качкова, Т.И.Кришталева, И.Д. Демина, Ж.А.Кеворкова, Е.Н.Домбровская. Монография [Текст] – Москва. 2016

3. Кеворкова Ж.А. Развитие методического инструментария обеспечения экономической безопасности организации/ Ж.А.Кеворкова [Текст] //Учет. Анализ. Аудит. 2016. № 3. С.65-73

4. Колесник А.Л. Методика внутреннего аудита казенного

учреждения/А.Л. Колесник [Текст] //Учет. Анализ. Аудит. 2017. № 1. С.47-54

5.Коррупция в госзакупках.//URL: http:// good-tender.ru/ poleznye-stati 52-korruptsiya-v-goszakupkakh (дата обращения :04. 04.2017)

6. Куприянова (2016) – Куприянова Л.М. Качество продукции - ключевой фактор успешного бизнеса. Международный научный журнал - Экономика. Бизнес. Банки. Изд-во «РИМ Университет» 2016. № 4 (17). С. 147-156.

7. Куприянова (2016) – Куприянова Л.М. Менеджмент качества как стратегия развития бизнеса. Международный научный журнал - Экономика. Бизнес. Банки. Изд-во «РИМ Университет» 2016. Т. 1. С. 63-75.

References

Kevorkova Z. A., Ivanov R. A. Internal control of business processes of the Federal Treasury. / J.A. Kevorkova R. A. Smith. The Monograph [Text]. Moscow.2013

Scientific substantiation and development of practical approaches to the organization and conduct of internal financial control in the state (municipal) establishments /O. E. Kachkova, crystal T. I., Demina I. D., Z. A. Kevorkova, E. N. Dombrovskaya. Monography.[Text] – Moscow. 2016

Kevorkova Z. A. Development of methodical Toolkit of economic security of organization/ J. A. Kevorkova [Text] //Accounting. Analysis. Audit. 2016. No. 3. P. 65-73

Kolesnik L. Methodology of the internal audit of public institutions/A. L. Kolesnik [Text] //Accounting. Analysis. Audit. 2017. No. 1. P. 47-54

Corruption in public procurement.//URL: http:// good-tender.ru/ beneficial-stati 52-korruptsiya v-goszakupkakh (date accessed :04. 04.2017)

Kupriyanova (2016) – Kupriyanova L.M. Quality of products is a key factor for successful business. International scientific journal - Economics. Business. Banks. Publishing house "RIM University" 2016. # 4 (17). Pp. 147-156.

Kupriyanova (2016) – Kupriyanova L.M. Quality management as a business development strategy. International scientific journal – Economics. Business. Banks. Publishing house "RIM University" 2016. Vol. 1. P. 63-75.