УДК 351.9

М.Ю. Алейникова, Д.А. Голованов
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», г. Москва,
email: myaleynikova@fa.ru, adkarakhimova@fa.ru

МЕТОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВНЕШНЕГО КОНТРОЛЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: внешний контроль, Счетная палата Российской Федерации, 44-ФЗ, риски, заказчики, поставщики, исполнитель, государственные контракты, государственные закупки, децентрализованная модель.

Ежегодное увеличение числа правонарушений в области заключения государственных контрактов отражают неэффективность системы внешнего контроля уполномоченных государственных органов в данной сфере, что позволяет сделать вывод о необходимости ее модификации. В целях подтверждения гипотезы проанализирована практика отечественных организаций бюджетной сферы и содержание ежегодных отчетов Счетной палаты Российской Федерации о результатах проведения ежегодного аудита в области государственных контрактов. Среди главных недостатков существующей в России модели закупок выявлены высокие коррупционные риски, сложившаяся децентрализованная модель их осуществления, что в совокупности существенно ограничивает возможность осуществления эффективного контроля за их исполнением. Более того, отсутствие четкого законодательства отдельных процедур закупочного процесса, а также ограниченность используемой системы электронного обеспечения процесса препятствует развитию и внедрению более совершенных методов заключения государственных контрактов. Следовательно, необходима разработка и применение методов, способствующих устранению существующих брешей российской модели заключения и исполнения контрактов по закупочной деятельности организаций бюджетной сферы.

M.Y. Aleynikova, Д.А. Голованов
FGBOU VO “Financial University under the Government of the Russian Federation”,
Moscow, email: myaleynikova@fa.ru, adkarakhimova@fa.ru

METHODS FOR IMPROVING THE SYSTEM OF EXTERNAL CONTROL FOR THE CONCLUSION AND PERFORMANCE OF STATE CONTRACTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: external control, Accounts Chamber of the Russian Federation, 44-FZ, risks, customers, suppliers, executor, government contracts, public procurement, decentralized model.

The annual increase in number of offenses in the field of state procurements reflects the inefficiency of external control system of authorized state bodies, which allows to conclude that system needs to be modified. In order to confirm the hypothesis, authors have analyzed the practice of domestic public sector organizations and the results of audit in the field of public contracts that are reflected in the annual reports of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Among the main shortcomings of the existing procurement model in Russia can be identified: high corruption risks and the established decentralized model of state procurements, which significantly limit the possibility of effective control over implementation government contracts. Moreover, the lack of legislation on individual procedures for the procurement process, as well as the limitations of the used electronic support system, hinder the development and implementation of more advanced methods for concluding public contracts. Therefore, it is necessary to develop and apply algorithm that will help eliminate the existing gaps in the Russian model for concluding and executing contracts for the procurement activities of public sector organizations.

Объем государственных контрактов, заключенных в 2021 году, составляет 27,0% от общего уровня ВВП страны, из которых контрактов в рамках Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) заключено на 8,9 трлн руб., совершенствование модели контроля в данной области должно быть направлено на оптимизацию данного процесса, его открытость и эффективность.

Цель исследования

Исследовать недостатки методов осуществления внешнего контроля заключения и исполнения государственных контрактов в Российской Федерации

Объекты и методы исследования

Изучены нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие процессы заключения и исполнения государственных контрактов, труды отечественных и зарубежных авторов в области государственных закупок, сведения, представленные в открытом доступе и внутренние локальные акты организации бюджетного сектора.

Результаты исследования и их обсуждение

В первую очередь, необходимость изменений в системе государственных контрактов связана с высокими коррупционными рисками. В силу своей специфики такие коррупционные преступления чрезвычайно латентны, ввиду чего их раскрываемость остается на низком уровне (1−5% от совершаемых преступлений). Однако последствия правонарушений несоизмеримо больше, чем при хищениях и взяточничестве. Исходя из данных представленными экспертами ВШЭ, объем коррупционного рынка при заключении государственного контракта составляет 6,6 трлн руб., в среднем доля взятки составляет 22% от стоимости всего контракта. Для большинства участников контрактной деятельности главным фактором для получения госзаказа является сговор – вертикальный (между заказчиком и поставщиком) или горизонтальный (между компаниями – участниками торгов). Помимо этого, в ежегодных отчетах Счетной палаты за 2020 – 2021 годы объем неконкурентных закупок оценен в 75% от общего объема (таблица 1).

Резкое увеличение правонарушений в 2021 году обусловлено, в первую очередь, фактом вторжения пандемии в экономическое пространство. Недополучение прибыли, недобросовестные участники рынка пытались компенсировать за счет получения взяток и заключения мнимых контрактов, таким образом покрывая понесенные потери, вызванные распространением инфекции. Помимо этого, заключалось большое количество контрактов, назначение которых, под прикрытием «антиковидных мер», было связано со строительством, подрядом и так далее.

Поскольку Счетная палата не производит мероприятий, непосредственно связанных с противодействием коррупции, аудиторам необходимо углубить анализ в данной сфере. На основании выявленных нарушений должны формироваться не только федеральные, но и региональные, возможно, отраслевые стандарты по противодействию коррупции, учитывающие специфические особенности процесса в районе или отрасли. Более того, внедрение в процесс контроля правоохранительных органов может оказать положительный эффект. Реализация проекта «Об организации прокурорского надзора в сфере закупок» должна обеспечить формирование единой правовой базы и практики применения прокурорских полномочий по обеспечению законности в сфере закупок. В результате данных мер количество совершаемых преступлений может сократиться со 150 тыс. выявленных коррупционных нарушений до 40 тыс., что будет являться постепенной положительной тенденцией.

Касаясь еще более глобальной проблемы осуществления закупок для нужд государственных органов в России, существующая децентрализованная модель закупок имеет ряд недостатков, которые необходимо устранить для внедрения качественных контрольных процедур [1].

Децентрализованные закупки позволяют заказчикам напрямую заключать контракты, что обеспечивает оперативное удовлетворение потребностей в товарах или услугах. Однако это усложняет систему контроля, в виду того, что каждый из уполномоченных органов обязан проводить мониторинг по каждому контрагенту закупочных процедур, в результате дублируются выполняемые функции органов контроля. В силу большого объема данных высока вероятность необнаружения фактов хищений, коррупции или иных правонарушений в ходе проверочных процедур. Следует отметить, что особое внимание уделяется в основном на государственные

заказы, составляющие более 1 млн руб. Концентрация регулятора на крупных закупках, приводит не только к тому, что вне закона остаются менее дорогостоящие контракты, но и к тому, что от его внимания ускользают очевидные нарушения в интересах чиновников среднего уровня. В следствии данного факта учащаются случаи откровенного демпинга, рост правонарушений, а также увеличение отказов от исполнения контрактов.

Централизация процесса закупочной деятельности позволит обеспечивать оперативный и упрощенный контроль за самим процессом закупок путем сокращения административного дублирования функций уполномоченных органов, и позволит проводить оценку качества деятельности сотрудников, занятых в данной сфере. Реализация полномочий единым центром позволит минимизировать количество правонарушений, станет возможным решением вопроса коррупционной составляющей, более того позволит органам федерального и муниципального контроля более оперативно получать данные о заключенных и исполненных контрактах (рисунок 1).

Таблица 1

Количество и объем коррупционных правонарушений, выявленных в ходе аудиторских процедур Счетной палаты за 2019 – 2021 годы

Наименование показателя	2019	2020	2021	Темп прироста, % 2019/2020	Темп прироста, % 2020/2021
Объем выявленных Счетной палатой коррупционных нарушений по 44-ФЗ, ед.	2261	839	1015	-63%	21%
Сумма выявленных Счетной палатой коррупционных нарушений по 44-ФЗ, млрд.	293,7	236,6	307,6	-19%	30%

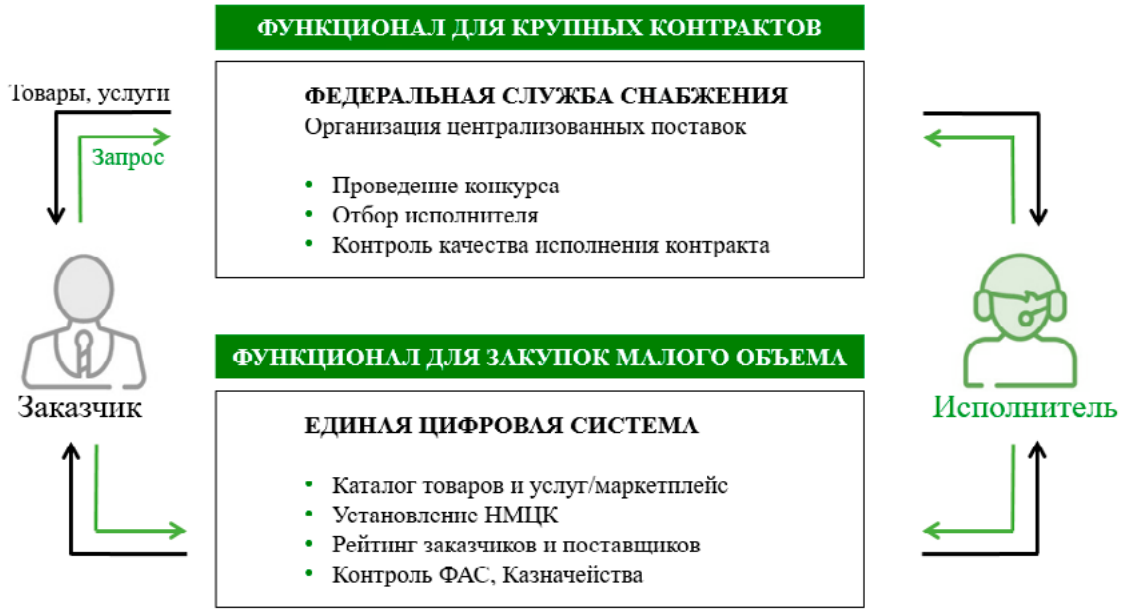


Рис. 1. Модель централизации процесса государственных закупок

Во-вторых, единая организация процесса позволит привлекать к работе исключительно квалифицированных специалистов области, конкретно занятых в вопросах закупочной деятельности. Благодаря этому, за счет сокращения технических ошибок может заметно повыситься качество исполняемых процедур.

В-третьих, будет оказан положительный эффект как на заказчиков, так и по-

ставщиков, так как за счет большого объема, затраты становятся заметно меньше, чем при осуществлении закупок каждым конкретным государственным органом, таким образом реализуя принцип экономии на масштабах. Уполномоченному органу, реализующему единую политику закупок, намного проще осуществлять их планирование, путем группировки и объединения однотипных контрактов в единый процесс. Более того, участники торгов смогут предлагать более выгодные условия заключения контрактов, например, за счет сокращения накладных, транспортных и иных расходов.

Централизация закупок является актуальным решением ряда проблем для организаций бюджетной сферы, поскольку процесс станет более прозрачным, что позволит осуществлять эффективный контроль со стороны как самого экономического субъекта, так и контролирующих федеральных органов. В том числе позволит расширить номенклатуру поставщиков необходимых услуг, тем самым избавляя экономический субъект от риска заключения контрактов на невыгодных условиях высоких цен, в виду централизации базы по закупкам. Представление обобщенной информации, автоматически актуализирующийся с учетом отраслевых, региональных, сезонных и иных факторов позволит формировать более правдивую и точную цену закупки. Это является актуальным решением снижения рисков в тех вопросах, когда организация, являясь Главным распорядителем бюджетных средств, предоставляет субсидии подведомственным организациям для выполнения работ. Кроме того, единая цифровая платформа позволяет проводить мониторинг исполнителей, разделяя их на две большие группы: тех, кто осуществляет поставки напрямую, и тех, кто привлекает подрядчиков. Автоматизированная и единая система отчетности, например, «*Electronic Subcontracting Reporting System*» позволяет заказчику контролировать процесс исполнения контракта, отслеживать цепочку контрагентов и субподрядчиков [2]. Единая система и база данных позволит контролировать расходование бюджетных средств, снизить риски срыва сроков и удорожания контракта, исключить необоснованную переплату и оптимизировать данный процесс при необходимости, сократив тем самым возникновение излишних расходов на заключение контрактов.

Из опубликованных отчетов Счетной палаты за 2019 – 2020 годы отмечается, что одной из проблем функционирования системы государственных закупок является сложность отечественного законодательства. Действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства. В 2019 году Закон № 44-ФЗ изменялся восемь раз и в его развитие было принято 55 НПА.

Недостаточная гибкость законодательства и недоработка заложенных в законе механизмов не позволяет системе быстро реагировать на чрезвычайные изменения в соответствии с внешними вызовами. Также к вышеуказанным проблемам можно выделить, что в законодательстве все еще существует брешь в отношении регулирования порядка формирования начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК). Статьей 22 закона 44-ФЗ закреплены методы формирования НМЦК, существуют отраслевые порядки формирования НМЦК по лекарственным препаратам, и в сфере пассажирских перевозок, установленные Минздравом и Минтрансом России. В отчетах Счетной палаты отражен факт выявления значительного количества нарушений и недостатков контрактной системы на этапе формирования НМЦК. В 2019 году доля таких нарушений составляла около 45 % от суммы выявленных нарушений в сфере госзакупок, а в 2020 их объем увеличился вдвое и составил 88,8 % всей суммы финансовых нарушений.

Риск, связанный с обоснованием НМЦК еще необходимо рассматривать и с точки зрения Административного законодательства и оценки последствий для заказчика. Нельзя сказать, что бюджетными организациями будут понесены существенные издержки, так как в отличие от санкций за нарушение закона № 223-ФЗ, при нарушении закона о контрактной системе штрафуются не заказчики, а должностные лица в связи с тем, что взыскание штрафа в пользу бюджета из бюджетных же средств невозможно.

Таблица 2

Размер штрафа, возлагаемого на ответственное лицо, в случае нарушения положений закона 44-ФЗ, в соответствии с КоАП РФ

Статья КоАП	Содержание правонарушения	Сумма штрафа
ч.2 ст.7.29.3	Нарушен порядок или форма обоснования НМЦК, обоснования объекта закупки	10 000 ₽
ч.3 ст.7.29	Нарушен порядок или сроки проведения обязательного общественного обсуждения закупок	30 000 ₽
Информация и документы, которые по 44-ФЗ нужно разместить при проведении запроса котировок, запроса предложений, закупки у единственного поставщика, размещены в ЕИС с нарушением срока:		
ч.1.2 ст.7.30	• не более чем на 1 рабочий день	3 000 ₽
ч.1.3 ст.7.30	• более чем на один рабочий день	15 000 ₽
ч.3 ст.7.30	В ЕИС не размещена информация и документы, которые необходимо разместить согласно 44-ФЗ	50 000 ₽

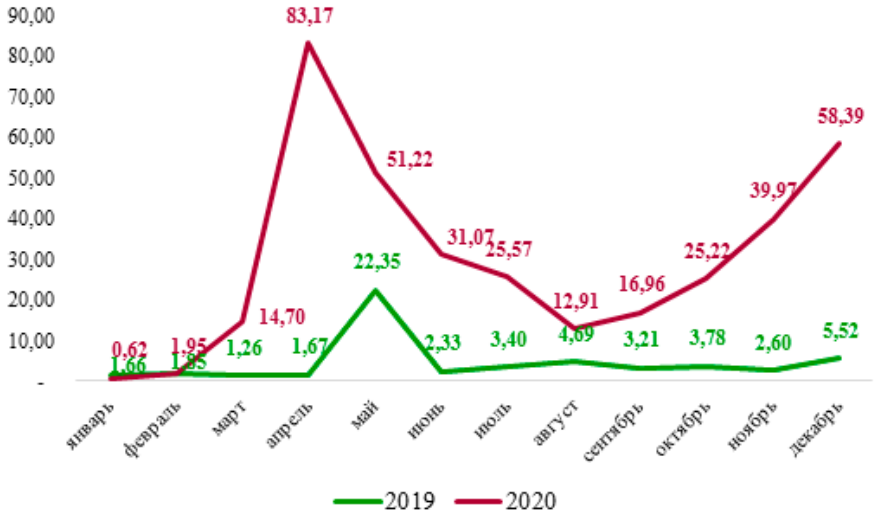


Рис. 2. Сумма заключенных контрактов по пункту 9 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44−ФЗ

Тем не менее, должностное лицо обязано уплатить штраф, если будет выявлено нарушение, а организация в свою очередь может понести репутационный риск. Сведения о штрафах по КоАП за нарушение положений 44-ФЗ представлены в таблице 2 [3].

Данная проблема является актуальной еще по той причине, что с каждым годом увеличивается доля закупок, происходящая на основе контракта с единственным поставщиком. Российские госзаказчики предпочитают использовать единственного поставщика с целью минимизация дополнительных рисков. В связи с этим доля неконкурентных закупок составляет 75 % в 2021 против 58 % в предшествующем. Главной причиной послужило распространение короновирусной инфекции и повышенный спрос на средства гигиены и медицинского обеспечения, лекарственные препараты. Однако все эти факторы в совокупности влияют на риск возникновения коррупционных рисков и торможению развития конкурентоспособной модели закупок в стране (рисунок 2).

Для решения проблем с выявлением и снижением рисков можно использовать инструменты предиктивной (предсказательной) аналитики. Стоит отметить, что регуляторы в сфере закупок, со своей стороны, также рассматривают возможность использования риск-ориентированного подхода, но пока только в части организации контроля. В части совершенствования внешнего контроля за исполнением контрактной системы актуальны предложения касающиеся разработки и принятия нормативно-правового акта, направленного на регламентацию порядка обоснования (расчета) начальной (максимальной) цены контракта. Актуальным является введение понятия «дробление закупок», и внесение изменений в части запрета от ухода таким образом от конкурентных процедур закупок. В совокупности перечисленные меры позволят снизить возможность генерирования значимых рисков, таких как, например, коррупционных рисков, приводящих к снижению эффективности закупочного процесса. Кроме того, могут служить основанием формирования базы для совершенствования системы контроля и внедрения цифровых он-лайн сервисов. Преимуществом системы станет и тот факт, что представленная информация будет являться актуальной на момент времени, путем интегрирования сведений о ценах на товары, работы, услуги с учетом факторов и особенностей деятельности экономического субъекта.

Стоит отметить, что процесс цифровизации, затронувших многие процессы во всех сферах экономики, не является исключительным эффективным методом осуществления контроля за закупочной деятельностью. По сути, данный процесс просто заменил собой бумажную волокиту и автоматизировал его, однако требует доработки по некоторым аспектам. Несмотря на программу ФАС о сокращении количество электронных торговых площадок (далее – ЭТП), закупки и так в 2019 – 2020 году в большей степени проходили на трех крупнейших площадках, и составили 80 % общего объема закупок. Преимущество операторов ЭТП заключается в том, что помимо обеспечения проведения электронных торгов, операторы площадок могут осуществлять дополнительные услуги, связанные с обеспечением электронных процедур.

Предоставляемые сервисы и услуги способствуют расширению объемов закупок, однако на законодательном уровне, перечень инструментов, которые могут быть предоставлены заказчику в рамках функционирования электронных площадок, не закреплен, и имплементация подобных сервисов заказчиками определяется их работоспособностью или фактическим предоставлением доступа к таковым операторами электронных площадкам. В результате подобных действий создаются неравные условия для поставщиков и предоставляемых ими товаров и услуг.

Выявленные ФАС нарушения в ходе проверок являются доказательством того, что эффективность работы ЭТП должна находиться под контролем Правительственных органов, во избежание не только технических, но и административных нарушений. Внедрение единого процесса осуществлена госсзакупок, а также сокращение количества ЭТП позволит снизить риски, возникновение которых связано с оператором закупок, минимизируя количество ошибок из-за некорректности работы специалистов платформы, при условии, что ФАС ежегодно выявляет ряд правонарушений со стороны ЭТП.

Разработка и внедрение нормирования предоставляемых электронными площадками услуг со стороны органов контроля позволят участникам закупок на законной основе пользоваться дополнительными сервисами, а площадкам предоставлять их, не нарушая правил конкуренции между потенциальными поставщиками. Применение методов обработки больших данных и их интеграция в процесс обслуживания контрактной системы позволит снизить количество технических ошибок заказчиков, что влечет за собой снижение рисков неисполнения контрактов и способствуют повышению уровня конкуренции. Подтвержденные расчеты Счетной палаты отражают, что рост доли состоявшихся закупок только на 1 %, при условии регламентирования процесса со стороны контролирующих органов потенциально может дать дополнительную экономию порядка 4,2 млрд рублей [4].

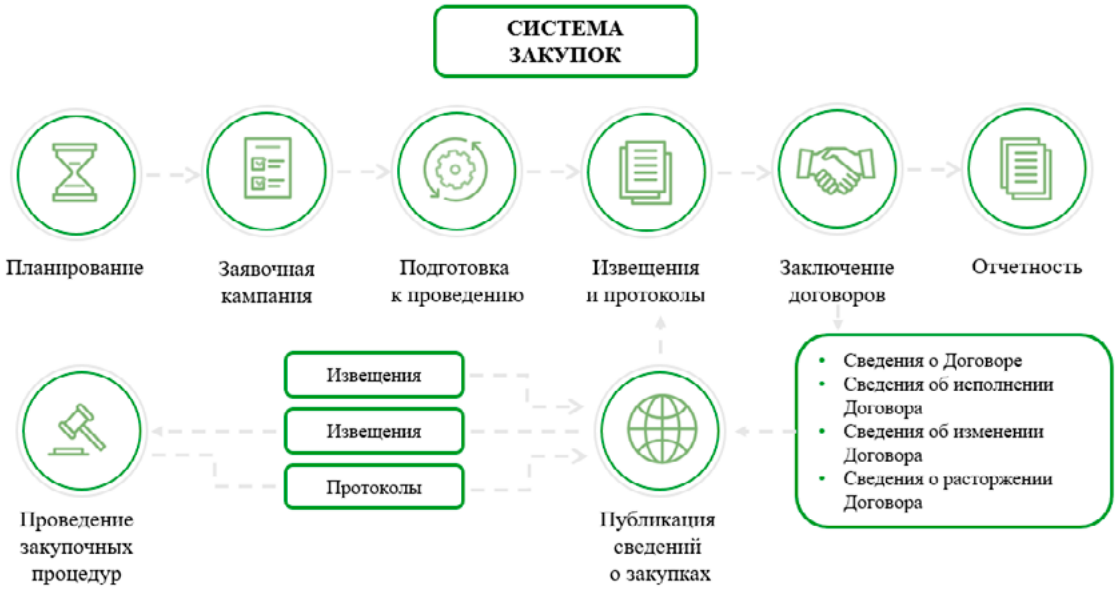


Рис. 3. Система закупок в соответствии с 44-ФЗ

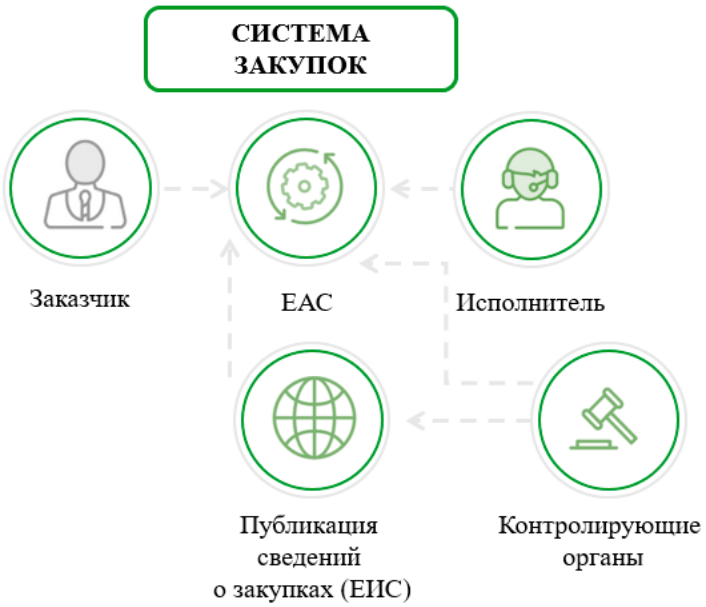


Рис. 4. Система закупок с использованием автоматизированных систем

Несмотря на то, что большинство процессов уже совершаются посредством электронного документооборота и электронных торгов, и распространение цифровизации оказало существенное влияние на процесс государственных закупок, сама цепочка действий и процедур заключения все еще очень длинная [5]. Сложность процесса существенно ограничивает возможность качественного контроля за исполнением контрактов, в связи с чем необходима ее модификация (рисунок 3).

Внедрение цифровых решений, например, использование Единой Автоматизированной Системы (ЕАС), в рамках электронной централизованной модели госзакупок должно быть направлено на предотвращение факта совершения технических действий, заведомо направленных на нарушение законодательства о контрактной системе. В конечном сче-

те оптимизированная модель должна отвечать требованиям государственного аппарата с целью экономии мощностей и средств государственного бюджета, которые в дальнейшем, при грамотном взаимодействии с бизнесом, могут быть перенаправлены на решение социально значимых и достижение национальных целей. В результате схема госзаказа может сократиться до пяти звеньев, заметно упрощая и одновременно обеспечивая эффективность процесса (рисунок 4).

Элементы предлагаемой модели эффективно реализованы в Южной Корее поскольку наличие стабильных поставок сырья для нужд государственного, коммерческого и промышленного использования является одним из важнейших факторов развития корейской экономики и позволяет Корейской Республике быть передовой страной в области технологического прогресса и эффективного применения подобных цифровых моделей для решения задач государственной важности, а именно предоставления товаров и услуг наилучшего качества для потребителей, контроль за сохранностью государственного бюджета и осуществление вклада в развитие национальной экономики [6].

В Российской системе закупок за последние годы возможности ЕИС существенно расширены, однако существующие недостатки электронной системы не позволяют участником торгов получать достаточную уверенность о качестве предоставляемых услуг. Необходима реализация ряда мер по минимизации недостатков информационного обеспечения контрактной системы, а именно внедрение электронного документооборота на всех стадиях закупочного цикла, особенно в части претензионных документов; разработка структурированной формы размещаемой информации на портале ЕИС; проведение профилактических мер по мониторингу за стабильностью функционирования платформы.

Перечисленные меры должны быть направлены, во-первых, на сокращение времени неработоспособности ЕИС, что негативным образом сказывается на контрактной деятельности заказчиков и исполнителей, препятствует участникам в получении сведений о потенциальных контрактах, нарушая основные принципы конкуренции. Во-вторых, должна быть проведена оценка достоверности информации, размещаемой в ЕИС, для проведения анализа в автоматическом режиме и реализации оперативного предупреждающего контроля.

Выводы

Подведя итог, можно сказать, что в целом деятельность контрольных органов и органов аудита в сфере закупок характеризуется сохранением большого количества выявляемых нарушений в сфере государственных и корпоративных закупок. Следовательно, необходимо формирование долгосрочной стратегии развития контрактной системы в сфере закупок, поскольку до настоящего момента сформирована все еще неоднозначная среда, в которой из-за сложности или неоправданно длительных процедур добросовестные заказчики, которым необходимо приобрести определенные товары и которые не намерены нарушать рамочный закон, вынуждены «договариваться» с поставщиками, нарушая установленные нормы отечественного законодательства. Должно произойти переориентирование контрольных органов на концентрацию усилий по совершенствованию контрактной системы, а не ее искажений в целях некоторого гипертрофированного стимулирования конкуренции.

Библиографический список

1. «Централизованные закупки и децентрализованные закупки». / Государственная академия промышленного менеджмента имени Н.П. Пастухова. [Электронный ресурс]. URL: https://www.gapm.ru/?p=27427 (дата обращения: 23.05.2022).

2. The Individual Subcontracting Report. Electronic Subcontracting Reporting System. [Электронный ресурс]. URL: https://www.esrs.gov/ (дата обращения: 24.05.2022).

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022, с изм. от 17.05.2022) // СПС КонсультантПлюс.

4. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4u№q199jwx№r9mpow972c.pdf (дата обращения: 01.06.2022).

5. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс.

6. Прокофьев С.Е. Инновации в системе государственного управления финансами в Республике Корея // Бюджет. 2014. № 11 (143). С. 59-63.