

УДК 351.9

М.Ю. Алейникова, Д.А. Голованов

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», г. Москва,
email: myaleynikova@fa.ru, dagolovanov@fa.ru

МОДЕЛИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ключевые слова: внутренний контроль, санкционирование расходов, лимиты бюджетных обязательств, риск-ориентированная модель, реестр недобросовестных поставщиков, план-график.

Существующие экономические условия определяют необходимость усиления самостоятельности субъектов экономического процесса, организации бюджетной сферы не являются исключением, так как государство не способно в полной мере охватить проблемы, возникающие у каждого участника закупок по-отдельности. В следствии этого, возникает необходимость модернизации системы внутреннего контроля, в том числе и финансового, направленного на реализацию прозрачных контрольных механизмов, способствующие быстрому реагированию на внешние изменения и способные своевременно устранять выявленные нарушения. Проведенный анализ применяемой модели внутреннего контроля в организациях бюджетной сферы Российской Федерации показал, что существующая модель контроля является неэффективной, поскольку все еще существуют высокие риски возникновения правонарушений, ввиду отсутствия скоординированных действий сотрудников по их выявлению. Таким образом, необходимо разработать меры, способствующие усилению контрольных процедур, направленных на своевременное выявление и предотвращение нарушений контрактного законодательства Российской Федерации.

M.Y. Aleynikova, D.A. Golovanov

FGBOU VO "Financial University under the Government of the Russian Federation",
Moscow, email: myaleynikova@fa.ru, dagolovanov@fa.ru

MODELS FOR IMPROVING THE INTERNAL CONTROL SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENT IN RUSSIAN FEDERATION

Keywords: internal control, authorization of expenses, limits on budgetary obligations, risk-based model, register of unscrupulous suppliers, procurement plan.

The existing economic conditions determine the need to strengthen the independence of the subjects of the economic process, especially in budgetary institutions, since the state is not able to fully cover the problems that arise for each participant in the procurement. As a result, there is a need to modernize the internal control system, including financial control, aimed at the implementation of transparent control mechanisms that contribute to a quick response to external changes and are able to promptly eliminate identified violations. The analysis of the applied internal control model in public sector organizations of the Russian Federation showed that the existing control model is ineffective, since there are still high risks of violations due to the lack of coordinated actions of employees to identify them. Thus, it is necessary to develop measures that contribute to the strengthening of control procedures aimed at the timely detection and prevention of violations of the contract law of the Russian Federation.

Фактор неправомерного и нецелевого использования предоставленных государственных ресурсов, является ключевым риском государственных закупок, которому подвержены все участники процесса. Несмотря на реформу государственных закупок и совершенствование нормативной базы, введенная в действие контрактная система в сфере государственных и муниципальных закупок, не уничтожает колоссального коррупционного потенциала государственных закупок. Среди основных за-

дач внутреннего контроля следует выделить анализ, оценку и выявление фактов неэффективного расходования и нецелевого использования средств бюджета, а, следовательно, устранение причин появления подобных факторов.

Цель исследования

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

Объекты и методы исследования

Изучены документы и положения организаций бюджетной сферы, регулирующие деятельность экономического субъекта в области заключения и исполнения государственных контрактов, внутренние локальные акты, разработанные организациями, закрепляющие основные положения проведения внутреннего контроля.

Результаты исследования и их обсуждение

Казенные учреждения как получатели бюджетных средств могут принимать бюджетные обязательства только в пределах, доведенных до них лимитов бюджетных обязательств или бюджетных ассигнований. Бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств распределяются главным распорядителем бюджетных средств (далее – ГРБС) согласно статье 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ).

Лимиты бюджетных обязательств (далее – БО) утверждаются для конкретного учреждения на финансовый год, закрепляя объем средств, доведенных Минфином России, больше которого учреждение не вправе потратить в течение отчетного периода. В соответствии со статьей 6 БК РФ доведенные лимиты БО – это объем прав в денежном выражении по выделенным обязательствам, или, иными словами, по расходам, которые необходимо исполнить учреждению в отчетном году. Принятие БО является обязанностью казенного учреждения в рамках участия в исполнении бюджета на основании пункта 2 статьи 219 БК РФ [1].

В соответствии с положениями Инструкции № 162н объекты учета по санкционированию расходов казенного учреждения отражаются на соответствующих группировочных счетах раздела 5 «Санкционирование расходов» [2].

В рамках проведенного анализа финансово-хозяйственной деятельности организаций бюджетной сферы выявлен факт отсутствия в ряде экономических субъектов ведения бухгалтерского (бюджетного) учета и отражения фактов хозяйственной жизни с применением 500-х счетов по отражению лимитов БО и санкционированию расходов. Выяв-

ленное правонарушение, в соответствии со статьей 15.15.10 КоАП РФ, касаемо нарушения порядка принятия БО влечет наложение штрафа на должностное лицо в размере от 20 тыс. до 50 тыс. руб. [3]. В соответствии с данным фактом, с целью повышения качества ведения бюджетного учета в соответствии с нормами законодательства, а также в целях повышения уровня внутреннего контроля и контроля со стороны соответствующих распорядителей бюджетных средств и органов Федерального казначейства за целевым и эффективным использованием лимитов бюджетных обязательств, необходимо наладить в первую очередь систему бюджетного учета.

Ведение в казенном учреждении счетов санкционирования расходов является подтверждением факта постановки на учет бюджетных обязательств получателем средств федерального бюджета по государственным контрактам и иным договорам. Сведения по обязательствам должны быть представлены в Федеральное казначейство после заключения государственного контракта, иного договора или вместе с документами, представленными для оплаты денежных обязательств по государственным контрактам, иным договорам. Следовательно, ведение грамотного учета позволяет не только внутренним контролерам эффективно построить систему закупок, с целью исполнения обязательств в пределах лимитов, но и производить надзор за использованием бюджетных средств со стороны органов внешнего контроля.

Отражение фактов заключения и исполнения государственного заказа является обязанностью казенного учреждения. Необходимость отражения на счетах санкционирования расходов лимитов бюджетных обязательств обуславливается тем фактом, что заказчики имеют право приступать к планированию закупок только после принятия лимитов БО, после чего сформированный план-график подписывается электронной подписью. Следует отметить, что организации бюджетной сферы имеют право планировать и осуществлять закупки только в пределах БО, и общий объем закупаемых товаров, работ и услуг не должен превышать сумму финансирования учреждения на предстоящий финансовый год,

поскольку осуществление закупок сверх лимитов запрещено. Если заказчик разместит в ЕИС закупку с превышением лимита финансового обеспечения, контролирующий финансовый орган в соответствии с частью 5 статьи 99 44-ФЗ не допустит его к публикации и отправит на доработку с предписанием устранить нарушения.

Таким образом, будет прозрачно отражена информация об осуществляемых закупках, что позволит оценить эффективность исполнения контрактов, а также, в какой-то степени, может послужить базой для осуществления контрольных процедур в отношении поставщиков для заключения последующих контрактов, поскольку грамотное ведение учета (в том числе по штрафным санкциям) позволит проводить анализ поставщиков, тем самым выявляя недобросовестных, даже при условии отсутствия записи о них в «реестре недобросовестных поставщиков».

Реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП) впервые был внедрен в рамках закона № 94-ФЗ в качестве меры по предотвращению коррупционных и фальсификационных случаев заключения контрактов и выявления участников процедур, которые в последствии не намерены исполнять контракт. До 2005 года механизм РНП был эффективным и передовым методом предотвращения злоупотреблений со стороны поставщиков. Внесение сведений в РНП мотивировало участников торгов к соблюдению процедур и оцениванию возникновения рисков неисполнения контракта, в виду отсутствия необходимых ресурсов и мощностей. Реестр минимизировал контрактные риски по той причине, что финансовое обеспечение госзакупок не являлось обязательным условием, и РНП тем самым устранял эту брешь.

Следует отметить, что подобные меры, усовершенствованных и модифицированных «черных списков» активно применяются в практике закупок зарубежных стран и международных организаций, таких как МВФ или Всемирный банк. При этом организацией применяется практически единый санкционный список, в который по решению комиссии вносятся сведения

об организациях, уличенных в мошенничестве и коррупционных действиях.

В российском же законодательстве коррупция, предложение взятки участником или подкуп не являлись формальным нарушением закона, а факт уклонения от исполнения контракта рассматривался как недобросовестное поведение. Это связано с тем, что для обвинения необходимо возбуждение уголовного дела и сбор информации, что потребовало бы дополнительных финансовых и временных затрат. Следовательно, использование факта коррупции или мошенничества в торгах как основания включения в РНП не могло стать оперативным сдерживающим инструментом для недобросовестных участников и действенной защитой для заказчиков.

Более того, главным недостатком РНП является его однозначность: не производится оценка результата ущерба, нанесенного заказчику, и нет параллели между степенью тяжести нарушения и наказанием, возлагаемым на поставщика. В результате заказчик, практически в 100 % заключения контракта, вносит запрет на участие в закупке поставщиков, находящихся в РНП, что может рассматриваться как трансформация права в обычай поведения, а значит, в норму, вследствие чего нарушаются принципы конгруэнтности и повышается риск обмана и мошенничества.

В новом законодательстве, 44-ФЗ, предусмотрено право заказчика не допускать участника, находящегося в РНП, до участия в закупках, тем не менее фактически на практике почти в 100% закупок условие об отсутствии участника в реестрах недобросовестных поставщиков применяется как обязательное.

Еще одним недоработанным моментом является факт, что внесение в РНП сведений о поставщике не исключает его участия в закупках вовсе. Необходимо разработать меры по недопущению повторного привлечения к ответственности за совершение одного и того же деяния. При этом само внесение в РНП не будет являться повторным наказанием, а вот ограничение предпринимательских прав и свобод по участию в закупках уже можно квалифицировать как дополнительную меру.

В целом, система РНП требует усовершенствования по таким аспектам как: информационное обеспечение закупки, с целью оценки поставщиками возможности исполнения контракта и подачи ими заявки на участие; наличие факта недобросовестности и неправомерности действия поставщика, без возможности уклонения от исполнения по непредвиденным обстоятельствам; проведение оценки рисков возникновения ущерба как для заказчика, так и для бюджета; проработка санкционных мер в зависимости от степени правонарушения.

Дополнительно необходимо введение в практику закупок дополнительных отборочных требований, связанных с учетом предшествующего сопоставимого опыта, использование факта уклонения от заключения контракта не как основания внесения сведений в РНП, а как фактор для расчета индекса деловой репутации участника. Тем более, что нововведение ФАС РФ для оптимизации закупочного процесса в 2022 году, как раз становится разработкой модели системы рейтинга деловой репутации (далее – РДР) [4].

РДР должно представлять собой автоматизированную систему, в которую поступают данные об исполнении контрактов по 44-ФЗ, и анализируется статистика и динамика поставщиков по итогам закупок. по мнению ФАС, это важный шаг для предотвращения недобросовестных действий при закупках для обеспечения социальных нужд, а также особо дорогостоящих контрактов со сжатыми сроками. Рейтинг одновременно является инструментом поощрения исполнителя, на основании автоматизированной обработки отзывов и сформированной информации о поставщике, формируемый отчет мог бы являться основанием для существенного, в 2-3 раза, снижения размера обеспечения по контракту для добросовестных поставщиков.

Данные меры помогут изменить негативную тенденцию роста числа контрактов, исполняемых с нарушениями, повысить точность оценки рисков заказчика по взаимодействию с конкретным поставщиком, усилить стимулирование добросовестного исполнения контрактов. Изменения будут содействовать развитию малого бизнеса, повышению эф-

фективности системы государственных и муниципальных закупок, экономии бюджетных средств.

Еще одним методом повышения результативности контрольных процедур является построение риск-ориентированной модели внутреннего контроля. Такая система должна осуществлять анализ и выделять приоритетные контрольные объекты, которые наиболее подвержены возникновению нарушений. Преимущество модели заключается в концентрации на объектах с повышенной степенью риска, минимизируя количество нарушений и увеличивая перечень недобросовестных поставщиков, при одновременном снижении проверок в областях, не несущих реальную угрозу, что может привести к возникновению «лазеек» для совершения умышленных нарушений как со стороны заказчика, так и поставщика. Построение качественного подхода к оценке рисков поспособствует росту эффективности контроля и повышению уровня безопасности совершаемых фактов хозяйственной деятельности, и сопутствующему снижению возникновения случаев нарушения требований законодательства, а также снижению издержек бюджетного учреждения на проведение контрольных мероприятий.

В отечественной практике в области финансового контроля построение риск-ориентированной модели стал применяться с 2015 года с момента вступления в силу Федерального закона от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С целью реализации реформы внешнего контроля разработан и внедрен в 2021 году Федеральный закон от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Касаясь системы внутреннего контроля, то никаких требований законодательно не закреплено, и для применения риск-ориентированного подхода организациям бюджетной сферы предоставляется полная свобода формы и методов его реализации.

Модель внутреннего контроля должна проходить в несколько этапов: на первом

этапе осуществляется выявление рисков субъекта; затем производится их оценка и классификация по степени воздействия и нанесения ущерба деятельности экономического субъекта; и на заключительных этапах должна производиться оценка и мониторинг последствий принятых мер на выявленные риски государственных закупок (рисунок 1).

Поскольку риски, возникающие в ходе государственных закупок, обуславливаются рядом специфических особенностей, то организациям-заказчикам необходимо базироваться при построении вышеуказанного метода, основанного на выявлении критических областей, на тех операциях и контрактах с учетом особенностей формирования собственных отраслевых рисков осуществления государственных закупок, которые наиболее подвержены возникновению негативных последствий.

Основной акцент контрольных мероприятий должен ставиться на своевременном выявлении и пресечении нарушений, реализуя свою профилактическую функцию. Построение системы внутреннего контроля по риск-ориентированной модели в должной мере отвечает этой идее, так как в его основе лежит минимизация и предотвращение последствий реализации риска, а не фиксация уже наступивших неблагоприятных событий. При этом система должна отвечать потребностям, структуре и масштабам деятельности учреждения, только в этом случае проведение контрольных мероприятий будет адекватно оценивать результаты мониторинга поставляемых услуг.

Говоря о положительных аспектах рассматриваемого подхода, не стоит забывать, что внедрение системы и управление ею требует на начальных стадиях существенных затрат, и длительного периода апробации и оценки конечных результатов, при условии, что сфера закупок постоянно совершенствуется и реформируется, следовательно, система риск-ориентированного контроля должна гибко реагировать на все изменения внешней среды.

Применение риск-ориентированной модели внутреннего контроля является более эффективной моделью, по сравнению с традиционными методами. Одна-

ко необходимо учитывать при внедрении системы, что основная цель закупочного процесса заключается в удовлетворении потребностей самого бюджетного образования, собственных нужд и обеспечении исполнения государственного задания, а не в удовлетворении интересов потенциального поставщика или подрядчика. Использование модели риск-ориентированного контроля способствует минимизации нарушений закупочных процедур, снижает вероятность коррупционных правонарушений, снижает объем потенциального вреда от недобросовестных действий участников контракта.

Подробный анализ результатов использования риск-ориентированной модели внутреннего контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг способствует точной детализации рисков закупочной деятельности, уточнению инструментов оценки их уровня, и способствует формированию реестра риска закупок товаров, работ, услуг и программы по минимизации их уровня.

Для реализации, вышеперечисленных мероприятий необходима разработка положений, закрепляющих осуществляемые процедуры СВК, и их регламентированность с целью формализации данного процесса и устранения возможности возникновения ошибок ввиду некорректности действий сотрудников. Тем не менее законом № 44-ФЗ не предусматривается разработка заказчиком сопутствующих закупочной деятельности положений. Данная мера предусмотрена и подлежит раскрытию при осуществлении закупок в соответствии с частью 2 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» при наличии внебюджетных средств для исполнения контракта [5]. Однако подобная мера значительно сокращает риски внутреннего контроля на всех стадиях заключения контракта, потому как содержит описательную часть последовательности действий и закрепляет определенные условия для заключения контрактов. Следовательно, упрощается процедура отслеживания недобросовестных действий, так как искажения могут быть обнаружены исходя из нарушений установленных регламентов.

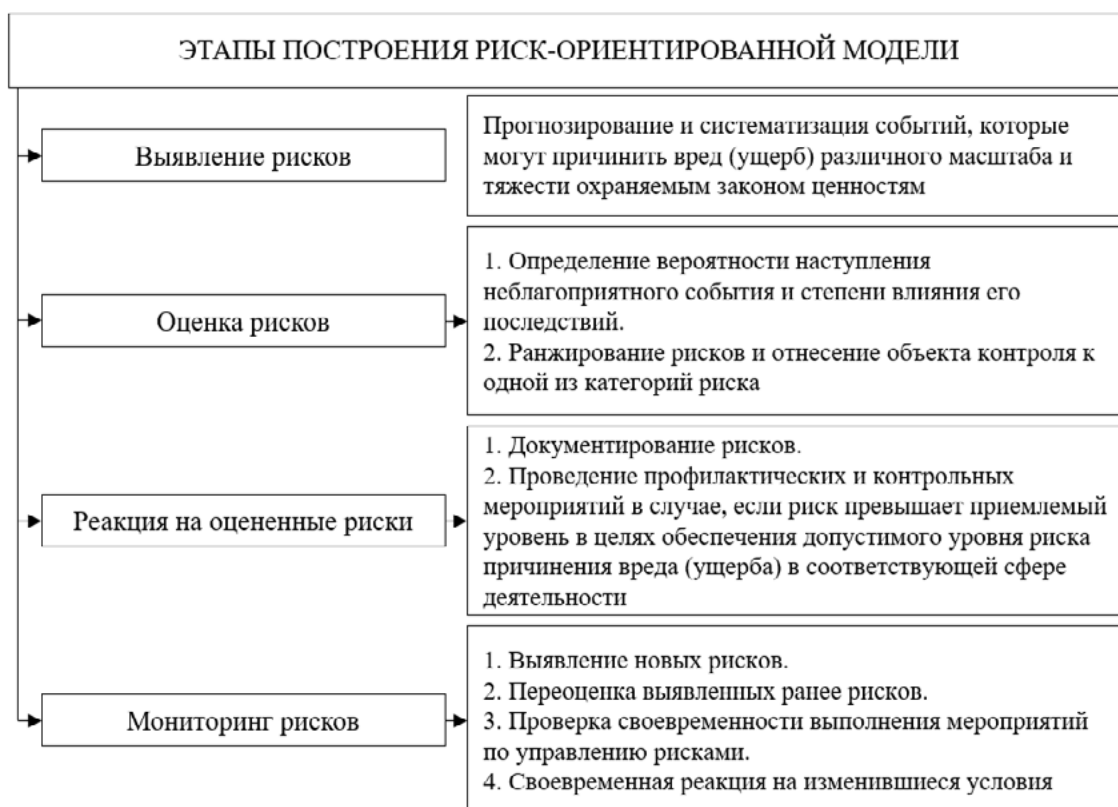


Рис. 1. Характеристика этапов реализации риск-ориентированной модели внутреннего контроля

Внедрение системы внутренних нормативов в организациях бюджетной сферы обусловлено широким спектром рисков, а также необходимостью усовершенствования системы внутреннего контроля с целью обеспечения повышенного контроля за использованием бюджетных средств и оптимизацией процессов мониторинга на каждом этапе закупочного процесса.

Основным регламентирующим документом внутреннего контроля должно служить Положение о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в котором должны отражаться все основные моменты по заключению контрактов, а именно обеспечение планирования закупки и составление плана-графика, указание на формирование комиссии. Должны быть закреплены разъяснения о методах проводимых закупок и условия, которые предъявляются к поставщикам, для рассмотрения их кандидатур в проведении конкурса. Положением устанавливается форма извещения о проводимых закупках, с указанием, что форма может

быть модифицирована, в зависимости от обстоятельств деятельности учреждения, а также отражается порядок заключения и исполнения договора.

Например, в Положении может быть отражено условие предквалификации участников закупок. Оно отражает, что при проведении крупных контрактов стоимостью более 20 млн руб. заказчик вправе потребовать от участника подтверждения успешного опыта исполнения подобного рода дорогостоящих контрактов за несколько предшествующих годов. Предмет закупки значения не имеет, то есть, предполагается, что на достаточно крупные госзакупки будут приходить участники, уже имеющие опыт исполнения подобных госконтрактов, минимизируя факт дальнейшего срыва и неисполнения контракта.

Таким образом, Положением охватывается весь процесс заключения контракта, при этом, каждый из блоков, отраженных в рамках разрабатываемого документа, может быть рассмотрен как контрольная точка для фокусирования внимания

при проведении процедуры внутреннего контроля. Однако проведение анализа, с учетом регламентированных положений, может быть заметно упрощенным ввиду наличия четкого набора условий для осуществления той или иной операции, что позволяет ответственным лицам оперативно выявить область нарушения, будь то этап обоснования НМЦК или процедура заключения договора. Подобный документ должен преследовать цель минимизации возникновений нарушений и искажений, и соответственно упрощать процесс их выявления.

Поскольку проведение закупок предполагает заключение контрактов по широкому спектру необходимых товаров, работ и услуг, необходимых для удовлетворения нужд учреждения, расчет НМЦК должен отвечать потребностям каждого из них, для этого положением закрепляются методики расчета различными способами: сопоставимых рыночных цен, нормативным методом, тарифным, проектно-сметным и затратным. Раскрывается порядок применения расчета каждого и отражается метод формирования стоимости по каждому из них.

Подобным образом должен применяться порядок по формированию плана-графика. Регламентация порядка его составления стало важным фактом, поскольку с 2020 года второй документ, формируемый для обоснования закупок – план закупок – упразднили, формой обоснования контрактной системы стал только план-график, отражающий сроки и способы проведения закупок.

Необходимость регламентированных процедур также обосновывается тем фактом, что нередки случаи несоответствия лимитов БО и составленных планов закупок, как уже отмечалось ранее. Вместе с тем, в законодательстве Российской Федерации нет прямого запрета на осуществление и заключение контрактов на меньшие суммы, чем доведенный объем финансирования, однако при некорректности планов, заказчики просто вносят сведения о закупках нарастающим итогом, что не является верным методом, однако не наказуемым.

Поскольку основными задачами СВК являются обеспечение эффективности и результативности деятельности экономического субъекта, исполнение его

сотрудниками норм законодательства и контроль за сохранностью активов, а в данном случае государственного ресурса – финансового обеспечения, то документ регламентирующий деятельность по осуществлению внутреннего контроля является не менее важной составляющей при разработке внутренних регламентов.

Положение о внутреннем контроле должно быть разработано в целях формирования единообразного подхода к организации и осуществлению внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни с учетом положений законодательства Российской Федерации, для своевременного выявления зоны риска, принятию соответствующих мер, направленных на исключение или минимизацию нарушений при осуществлении своей деятельности, укрепление финансовой дисциплины и повышение качества управления.

Выводы

Таким образом, предложенные меры по совершенствованию системы внутреннего контроля в организациях бюджетной сферы направлены на совершенствование внутриведомственного контроля, базирующегося на профилактике правонарушений, снижении административной нагрузки на подконтрольные объекты, внедрении риск-ориентированного подхода при осуществлении внутреннего контроля, в целом направленного на предотвращение ущерба охраняемым законом правам и интересам. Формирование единообразной внутренней контрольной деятельности экономических субъектов посредством создания системы оценки качества внутреннего контроля, оптимизации процесса контрольной деятельности, внедрения риск-ориентированного подхода при планировании контрольных мероприятий позволит улучшить эффективность осуществляемого контроля за государственными закупками. Одновременно единообразная модель позволит организациям своевременно выявлять зоны риска и принимать соответствующие меры, направленные на исключение или минимизацию нарушений при осуществлении деятельности в области заключения и исполнения государственных контрактов, укрепление финансовой дисциплины и повышение качества управления.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СПС КонсультантПлюс.
2. Приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н (ред. от 14.09.2020) «Об утверждении Единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и Инструкции по его применению» // СПС КонсультантПлюс.
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. Тихомиров П.А. Оценка деловой репутации участника для применения в закупочной деятельности // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2016. № 45. С. 52-61.
5. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 16.04.2022) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СПС КонсультантПлюс.