

Н.А. Шкиль

Студент магистратуры

Оренбургский государственный университет

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

**PROBLEMATIC ISSUES OF CONTROL IN THE PUBLIC
PROCUREMENT SYSTEM**

Аннотация:

Цель исследования выявить и проанализировать правоприменительные проблемы контроля в системе государственных закупок. В статье проанализирован непосредственно процесс внутреннего контроля, в частности с использованием элементов проектного подхода при выставлении значимых точек направленных на достижение результатов в рамках государственных закупок. Проанализировать законодательство, и практику применения в области государственных закупок, и предложить практические рекомендации при использовании методов мониторинга, и определения контрольных точек, с целью обеспечения прозрачности закупочных процедур и минимизации финансовых рисков.

Annotation:

The purpose of the study is to identify and analyze the law enforcement problems of control in the public procurement system. The article analyzes the internal control process itself, in particular, using elements of the project approach when setting significant points aimed at achieving results in the framework of public procurement. To analyze the legislation and practice of application in the field of public procurement, and to offer practical recommendations for the use of monitoring methods, and the definition of control points, in order to ensure transparency of procurement procedures and minimize financial risks.

***Ключевые слова:** государственные закупки, контрольные точки, финансовый контроль, мониторинг в рамках государственных закупок, закупочная деятельность, выставление контрольных точек.*

***Keywords:** public procurement, control points, financial control, monitoring within the framework of public procurement, procurement activities, setting control points.*

Государственные закупки - это одна из значимых элементов экономики развитых государств. Они удовлетворяют государственные нужды и стимулируют экономику страны, развивают в корпоративной сфере разные сегменты бизнеса, внедряют инновации в областях государственного управления, экономики, менеджмента и т. д. [1, с. 220]

Сегодня закупки регламентируется Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2] от 05.04.2013 (далее Закон 44-ФЗ), в котором закреплены виды государственных закупок, способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и др. Вместе с тем, в гос. закупках имеются проблемные вопросы, которые связаны, в частности, с наличием серьезных коррупционных рисков в системе закупок; рисков сговоров на торгах, нарушающих принципы равного доступа и свободной конкуренции; а также несовершенством и неоднородностью правоприменительной практики в территориальных подразделениях Федеральной антимонопольной службы [3].

Кроме того, актуальными являются проблемы организационного характера и правовой неупорядоченности работы органов, осуществляющих финансовый контроль в системе государственных закупок. К важнейшим проблемным вопросам этой группы, по мнению Т.А. Сигуновой, относятся:

1) результаты анализа деятельности органов государственного финансового контроля, как законодателем назначенного субъекта

государственной власти, в компетенцию которого входит контроль за соблюдением норм бюджетного и финансово-хозяйственного законодательства, эффективное использование и сохранение государственного имущества, свидетельствуют о том, что деятельность органов власти в обозначенном ракурсе очень неэффективна на государственном и местном уровнях;

2) в современных условиях можно говорить об отсутствии в России совершенного законодательства, касающегося регламентации и функционирования органов государственного финансового контроля;

3) нет в системе государственных закупок должной координации и единой информационной базы между существующими органами финансового контроля. Сегодня имеется много программных продуктов для автоматизации процесса финансового контроля в системе государственных закупок, однако автоматизированная система контролирующих органов не удовлетворяет потребность качественного взаимодействия на всех уровнях. В системе государственных закупок, объединение информационных подсистем контролирующих органов является одним из самых значимых вариантов развития финансового контроля [4, с. 141].

Одним из решений проблемного вопроса станет улучшение нормативно-правового обеспечения контрольной функции государства. Система государственного финансового контроля в России работает согласно действующему законодательству, и регламентируется подзаконными актами. Эти нормы часто носят противоречивый характер, не охватывают нужные сферы, не разграничивают функции и полномочия контролирующих органов, что приводит к тому, что система не имеет целостности и действенности.

О.И. Кирюхина предлагает развивать внешний независимый представительный финансовый контроль через реформирование законодательства в данном направлении, преодоление противоречий с

исполнительной властью путем публичных дискуссий, разъяснения обществу роли и функции органов финансового контроля в системе государственных закупок, что, безусловно, будет способствовать успешному развитию экономики, возобновлению авторитета контролирующих органов в обществе[5, с. 29].

Отметим, что внешний мониторинг закупок реализуется, основываясь на информации, которую содержит ЕИС (Единая автоматизированная система), публикуемая в обязательном порядке, в соответствии с нормами Закона 44-ФЗ. Данная информация открыта для всех заинтересованных лиц.

По итогам каждого года результаты мониторинга закупок обычно оформлены, как свод аналитического отчета.

В этом отчете указана оценка эффективности обеспечения нужд (муниципальных и государственных), в нём определены меры, касающиеся совершенствования контрактной системы в закупках. Сводный аналитический отчет тоже публикуется в ЕИС.

Однако важным является в государственных закупках и внутренний контроль, который осуществляется сотрудниками в гос. учреждениях на основании внутренних инструкций и других организационно - распорядительных документов.

Закупочная деятельность каждого учреждения также должна непрерывно проверяться и контролироваться. Вместе с этим, возможно предусмотреть чёткий и конкретный порядок документирования и минимизацию затрат рабочего времени и трудовых ресурсов. Кроме того, учитывая практику внешних проверок деятельности контрактных служб, а также аналитических отчетов, целесообразно обозначить такие обязательные элементы системы мониторинга, как:

- выделение значимых контрольных точек;
- анализ источников мониторинга;

- осуществление мониторинга в соответствии с документированной процедурой, касающейся внутреннего контроля закупки продовольствия в гос. учреждениях;
- использование «контрольного листка», обеспечивающего минимальные затраты трудовых ресурсов и времени на обработку и анализ данных, собранных в ходе мониторинга;
- разработка предупреждающих действий.

Контрольные точки системы мониторинга закупочной деятельности определяются с учетом риска и вероятности наступления той или иной ошибки, их не должно быть большое количество, в противном случае система мониторинга станет трудоемкой (рисунок 1).



Рисунок 1 - Алгоритм принятия решений в отношении критических контрольных точек

Проведение закупки с использованием элементов проектного подхода позволяет представить ее как набор последовательности стадий/этапов/шагов/операций, направленных на выполнение регламентов организации и достижение конечного результата, т.е. поставки товаров, работ, услуг с рациональными затратами, необходимого качества и точно в срок.

Разница с классическими подходами проектного управления состоит в том, что основной акцент при использовании методологии контрольных точек делается не на выполнении определённых задач, а на достигаемых результатах. Конкретный результат нужно увязать с контрольной точкой, что это дает возможность реализовать приемку и проверку результата, а также выполнить контроль сроков и возникающие риски.

В целях повышения экономической безопасности и организации эффективных государственных закупок применительно к гос. учреждениям можно предложить значимыми контрольными точками обозначить следующим образом:

- подготовительная стадия:
- нужно рассчитать начальную максимальную цены контракта;
- необходимо подготовить конкурсную документацию;
- целесообразно разработать условия контракта;
- стадия заключения контракта;
- стадия исполнения контракта;
- необходимо соблюсти установленные сроки контракта;
- нужно соблюсти установленные условия контракта.

На подготовительном анализе автором определены три контрольные точки, которые удобны для осуществления мониторинга эффективности закупки:

Определение начальной максимальной цены контракта (НМЦК). Данный показатель используется в законе для определения условий закупок: с ним связаны процедуры, по которым заказчик может осуществлять закупку, отдельные его условия. Кроме того, данное значение может быть использовано для анализа самого конкурса: важным показателем эффективности закупок является соотношение цены заключенного контракта от НМЦК.

Подготовка конкурсной документации, в которую входят сведения о предмете закупки, поставщике предполагаемом подрядчике и т.д. Поскольку требования к оформлению конкурсной документации строго регламентированы, а их нарушение часто становится основанием для привлечения Заказчиков к административной ответственности, данная точка будет демонстрировать соблюдение условий экономической безопасности тогда, когда документация будет оформлена в строгом соответствии с действующим законодательством.

Стратегическим показателем эффективности на данном этапе будет отсутствие жалоб в Федеральную Антимонопольную Службу Поставщиков, а также случаев привлечения Заказчика к административной ответственности со стороны данного контролирующего органа за конкретный период.

Разработка условий контракта - является последней контрольной точкой подготовительной стадии. Конкретным результатом - такой текст контракта и его приложений, который бы защищал Заказчика от нарушений Подрядчика и мотивировал его добросовестно исполнить контракт.

На стадии заключения контракта контрольной точкой является факт заключения контракта. Для мониторинга эффективности разработанной документации и условий закупок можно использовать, как показатель срок между этой точкой и точками предыдущей стадии (с этапа размещения объявления о закупке и конкурсной документации до заключения (подписания) контракта).

На стадии исполнения контракта контрольные точки как правило продиктованы логикой контракта: в заключаемых подрядных контрактах законодательство обязывает Заказчика установить сроки начала и окончания производства работ, а также промежуточные стадии их исполнения. Это не лишает Заказчика необходимости более детальной проработки промежуточных этапов исполнения контракта, которые будут

являться операционными контрольными точками (гарантийные сроки, сроки осмотра скрытых недостатков и т.д.).

Нарушение сроков и условий контракта на различных стадиях могут выявить проблемные зоны, необходимые для доработки условий контракта, обеспечивающих безопасность заказчика, а также является фактором для принятия мер по антикоррупционным действиям.

Однако для возможности получения данных по контрольным точкам необходимо установить наиболее эффективные источники мониторинга. Одними из принципиально значимых источников являются судебные споры и факты нарушения законодательства, зафиксированные контролирующими органами.

Частые споры конкретного заказчика (гос. органа, его департамента) относительно возврата аванса могут служить свидетельством необходимости доработки условий авансирования типовых контрактов данного заказчика.

Обнаруженные риски и проблемы конкретного заказчика в рамках предложенных контрольных точек должны быть проанализированы, и на основе такого анализа в условия контракта должны быть включены механизмы, позволяющие снизить подобные риски и потери при их наступлении.

Документированная процедура по внутреннему контролю закупочной деятельности - четкая инструкция, устанавливающая единый порядок описания процессов, полномочия и ответственность должностных лиц, информационные потоки, включая регистрацию данных и записей по осуществлению закупок.

Контрольный листок представляет собой инструмент для сбора данных и их автоматического упорядочения для облегчения дальнейшего использования собранной информации. Использование контрольного листка для сбора данных позволяет применять статистические методы

контроля, например, построить причинно-следственную диаграмму Исикавы.

На основании вышеизложенного мы пришли к выводу о том, что контроль системы закупочной деятельности в гос. учреждениях РФ, в том числе и финансовый, является составной частью управления системой обеспечения военного ведомства.

Нами предпринята попытка разработки практических рекомендации к руководителям участвующих в закупках, заключающиеся в использовании методов мониторинга, и определение контрольных точек, который является контролем более высокого порядка по отношению к другим видам контроля, с целью обеспечения прозрачности закупочных процедур и минимизации финансовых рисков.

Объектами мониторинга контрактной системы является: достижимость цели контракта; исполнение процедур определения поставщика (исполнителя, подрядчика); обоснованность цены и т.д.

Мониторинг системы закупочной деятельности в гос. учреждениях осуществляется для реализации определенных задач:

- оценки уровня и качества целеполагания при осуществлении закупочной деятельности;
- характеристике необходимости закупок;
- модификации контрактной системы, повышение ее эффективности, безопасности, а также устранение коррупционных действий со стороны физического лица отвечающие за закупки.

Обязательными элементами системы мониторинга являются:

- выделение значимых контрольных точек;
- анализ источников мониторинга;
- осуществление мониторинга в соответствии с документированной процедурой, касающейся внутреннего контроля закупки продовольствия в гос. учреждениях, использование «контрольного

листка», обеспечивающего минимальные затраты трудовых ресурсов и времени на обработку и анализ данных, собранных в ходе мониторинга, разработка предупреждающих действий.

Четкое понимание возможных ошибок в закупочной деятельности позволяет разработать предупреждающие и корректирующие действия, самое эффективное из которых - разработать условия контракта, обеспечивающие экономическую безопасность Заказчика, но соблюдающие баланс интересов сторон.

Кроме того, целесообразно осуществление следующих мероприятий, включающих в себя: формирование единых концептуальных основ организации финансового контроля в целом в системе государственных закупок; формирование целостной системы контроля; развитие нормативно-правовой базы деятельности субъектов государственного финансового контроля; совершенствование научного, информационно-технического и кадрового обеспечения.

Наличие продуманных корректирующих действий не означает, что организация изначально нацелена на совершение тех или иных ошибок, но позволяет при их возникновении быстро принимать решения и действовать по заранее определенному сценарию.

Список использованных источников

1. Сорокина Т. В. Муниципальный заказ как инструмент развития конкуренции и поддержки малого бизнеса / Т. В. Сорокина, В. И. Ларионова // Два взгляда на конкуренцию: государство и бизнес : материалы «Круглого стола» VI Байкальского экономического форума, Иркутск, 7–10 сент. 2010 г. – Иркутск, 2010. – С. 216–221.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 24.02.2021) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СЗ РФ. 08.04.2013. N 14. Ст. 1652.

3. Ключевская Н. Развитие законодательства о госзакупках: проблемы и пути решения от ФАС России // Гарант. Ру. 20 февраля 2020 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.garant.ru/article/1328244/> (дата обращения 01.06.2021).
4. Сигунова Т.А. Проблемы финансового контроля в системе государственных закупок // Modern Economy Success. 2021. № 1. С. 141-146.
5. Кирюхина О.И. Проблемы муниципального финансового контроля в сфере государственных закупок // Достижения науки и образования. 2017. №5 (18). С 29 –31.

list of sources used

1. Sorokina T. V. Municipal order as a tool for developing competition and supporting small businesses / T. V. Sorokina, V. I. Larionova // Two views on competition: the state and Business: materials of the "Round Table" of the VI Baikal Economic Forum, Irkutsk, 7-10 Sep. 2010-Irkutsk, 2010. - pp. 216-221.
2. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 (as amended on 24.02.2021) "On the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for State and municipal needs". 08.04.2013. N 14. St. 1652.
3. Klyuchevskaya N. Development of legislation on public procurement: problems and solutions from the FAS of Russia / / Garant. <url>. February 20, 2020 [Electronic resource] // Access mode: <http://www.garant.ru/article/1328244/> (accessed 01.06.2021).
4. Sigunova T. A. Problems of financial control in the system of public procurement // Modern Economy Success. 2021. No. 1. pp. 141-146.
5. Kiryukhina O. I. Problems of municipal financial control in the sphere of public procurement / / Achievements of science and education. 2017. No. 5 (18). From 29 -31.