

УДК 336.148

Арабская Виктория Владимировна

магистрант направления «Государственный аудит», магистерская программа «Государственный аудит и контроль»
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва
v.arabskaya@mail.ru

Victoria V. Arabskaya

Master of the direction "Public Audit",
Training program "Public audit and control"
Financial University under the
Government of the Russian Federation
Russia, Moscow
v.arabskaya@mail.ru

**ПЕРСПЕКТИВЫ АВТОМАТИЗАЦИИ
КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ЗАКУПОК**

**PROSPECTS FOR AUTOMATING CONTROL IN
PUBLIC PROCUREMENT**

Аннотация

Статья посвящена анализу новых инструментов контроля за федеральной контрактной системой. Целью статьи является исследование перспективных инструментов контроля за государственными закупками. В результате определена роль информационных систем в контроле за закупками, предложены пути решения проблем.

Ключевые слова:

государственные закупки, государственный финансовый контроль, государственные нужды, государственные информационные системы

Abstract

The article is devoted to analysis of the latest tools of control over the federal contract system. The aim of this paper is to study the prospective public procurement monitoring tools. As a result, the role of information systems in the monitoring of procurement the role and ways of solving problems are defined.

Keywords:

public procurement, public financial control, government needs, state information systems

Современные условия жесткой конкуренции, увеличение скоростей передачи и обмена данными бросают вызовы развитию методов управления и контроля, в том числе и государственными финансами. Особое место в системе государственных расходов занимают государственные закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее соответственно – закупки, ТРУ). Государственный контроль над закупками в настоящее время призван способствовать искоренению нарушений в данной сфере и при этом не препятствовать закупочной деятельности, не загружая заказчиков излишними бюрократическими процедурами, а также не увеличивая продолжительность осуществления закупки. Стоит обозначить следующие основные проблемы контрактной системы закупок в настоящий момент:

- недостаточный уровень прозрачности закупок;
- завышение значения начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК);
- субъективность при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя);
- недостаточный контроль в сфере закупок;

- использование устаревших способов ведения документа оборота – слабая автоматизация процессов.

Говоря о данных проблемах, стоит отметить большую роль единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) в части их решения. Данная информационная система на данный момент раскрывает такие принципы контактной системы как открытость, прозрачность и единство. В самом деле, ЕИС выступает как огромная база данных. Так любой пользователь Интернета может просмотреть любую закупку любого заказчика любого уровня: извещения, условия, поданные заявки, решение комиссии контракт и другие. Вместе с тем, в ЕИС содержится база знаний – как нормативные правовые акты, так и руководства пользователя, подробно описывающие каждый шаг как заказчика или органа контроля, так и любого посетителя данного сайта в целях совершения того или иного действия. Кроме того, ЕИС содержит различные реестры: договоров, контрактов, недобросовестных поставщиков и т.д. Учитывая большой объем данных, подвергающихся контролю, трудоемкость, а также единые правила совершения закупочной деятельности решением многих проблем контрактной системы станет автоматизация процессов и структурирование данных. В таком случае ЕИС может рассматриваться как платформа для проведения оперативного контроля, формализуя закупочные операции, таким образом, не давая заказчику совершить как непреднамеренное, так и заведомо спланированное нарушение. Таким образом, в данной работе особое внимание уделяется предварительному (оперативному) контролю, методологическое обеспечение которого осуществляется Федеральным казначейством как одним из органов развития ЕИС, новациям и перспективам его развития.

Контроль 5/99

С 1 января 2017 года в силу вступили положения части 5 статьи 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О закупках товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон) в части осуществления контроля (далее – контроль 5/99) [1]. Таким образом, территориальные органы Федерального казначейства (далее – ТОФК) осуществляют контроль за соответствием информации об индивидуальном коде закупки (далее – ИКЗ), указанном в объектах контроля, непревышением информации об объеме финансового обеспечения в закупочных документах: плане закупок, плане-графике закупок, извещении и документации о закупке (далее соответственно – ПЗ, ПГЗ,

извещение, документация), а также соответствием информации в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проекта контрактов, реестре контрактов друг другу [4]. Вместе с тем, в силу вступило положение Федерального закона, в соответствии с которым незапланированная закупка не может быть осуществлена, кроме того, ПЗ и ПГЗ должны быть своевременно размещены на официальном сайте ЕИС. Таким образом, достигается гласность и открытость закупок, вместе с тем, не допускается осуществление не обеспеченных закупок. Благодаря осуществлению контроля 5/99 осуществляется предварительный контроль закупочной деятельности. Путем заполнения экранных форм, воплощенных в государственных интегрированных информационных системах (далее – ГИИС) точно в соответствии с действующим законодательством, не допускается совершение как преднамеренных, так и случайных ошибок при формировании документов. Также стоит отметить, что посредством ГИИС можно отследить и идентифицировать каждую операцию, проведенную заказчиком, и, как следствие, определить своевременность или нарушение сроков подготовки и размещения закупочных документов. Кроме того, контроль 5/99 служит структуризации документов в ГИИС, позволяя этим системам обрабатывать данные.

Структуризация информации

Ввиду введения контроля 5/99 документы планирования закупок загружаются в ЕИС после проверки на непревышение объемов финансового обеспечения в структурированном виде. Это значит, что с 2017 года ЕИС выступает не просто хранилищем сведений, но теперь и способна их обрабатывать. Другими словами, структурированный вид документа позволяет информационной системе его анализировать: ЕИС раньше распознавала факт наличия документа в том или ином разделе, а сейчас видит, читает, структурирует и анализирует сами сведения в этих документах. У этой, казалось бы небольшой, новации по истине огромное значение. Структурирование информации означает начало перехода от ручного предварительного и последующего контроля к автоматизированному предварительному и оперативному контролю. Такое замещение человеческого труда машинным (информационным) приводит к колоссальному снижению время- и трудозатрат. Если раньше для сверки документа на соответствие законодательству требовало от сотрудника получить в бумажном виде документ (или в отсканированном виде, в случае наличия в организации средств электронного документооборота),

проверить правильность его заполнения, сравнить те или иные значения, в том числе с другими документами, держа при этом под рукой законодательные и нормативные правовые акты. Однако этот довольно затратный процесс выполняется информационной системой оперативно в секунды. Изначально структура документа в соответствии с действующим законодательством заложена в системе, а также заполнение такой формы сопровождается контролем общей суммы закупок на непревышение объема финансового обеспечения. Стоит отметить, что имеющийся в настоящий момент контроль 5/99 непревышения общей суммы закупок доведенным средствам, не является исчерпывающим и конечным. Представляется возможным развивать этот контроль в привязке к кодам бюджетной классификации (КБК), прослеживая структуру расходов бюджетов. Совместно с автоматизацией обоснования и нормирования закупок такой подход обеспечивает контрактную систему прозрачностью.

Кроме того, автоматизация процесса и формирование машиночитаемых документов создает базу данных как для анализа, так и для последующего контроля. Уже на данном этапе, применяя требуемые фильтры можно отследить статистику, выделить тренд, найти среднее и отклонения по количеству закупок, НМЦК, географии района и многое другое. Данная возможность ценна и незаменима для мониторинга осуществления закупок, а также формирования статистических данных.

Электронные процедуры

Указанная выше структуризация данных на данном этапе получила развитие в документах планирования закупки и реестра контрактов. Условия совершения закупки, проект контракта и контракт остаются неструктурированными. Таким образом, сведения из данных документов не поддаются автоматическому анализу и проверке. Для решения данной проблемы необходимо обеспечить осуществление всех этапов закупок в электронной форме. Так, вне зависимости от способа выбора определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее – ОППИ) извещение, заявки и отбор победителя следует перевести в электронный формат. Данное нововведение, конечно, сделает такой важный этап как ОППИ более прозрачным. К тому же, вероятность наступления риска сговора заказчика и поставщика и «распил» бюджетных средств уменьшится. Вместе с тем, в ближайшей перспективе при наличии механизма референтных цен, информационные системы смогут контролировать наличие признаков демпинга или значительного завышения цены по контракту при осуществлении ОППИ.

Ведение каталога КТРУ

В продолжение к вышесказанному, стоит отметить важным шагом перехода к автоматизированному контролю утверждение постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 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» (далее соответственно – постановление № 145, КТРУ) [5]. В соответствии с положениями постановления № 145, КТРУ – это систематизированный перечень товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированный на основе ОКПД2 и включающий в себя коды каталога, соответствующие указанным кодам товары, работы, услуги, являющиеся объектами закупки, единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги и иную информацию. Указанный каталог призван упорядочить имеющуюся информацию о наименовании товара, работы или услуги в целях единообразного их указания. На данный момент такой каталог только формируется и предполагается к использованию с 2018 года. Ответственным за формирования этого каталога назначено Министерство экономического развития Российской Федерации, однако разместить этот каталог в ЕИС обязано Федеральное казначейство, и как следствие техническую реализацию данного каталога так же будет осуществлять Федеральное казначейство. Таким образом, уже с октября 2017 г. будет осуществляться планирование и осуществление закупок в соответствии с утверждённым классификатором в части наименования.

Стоит отметить большую роль КТРУ. Теперь наименование закупки также будет структурированном полем. Таким образом, каталог товаров работы услуг будет выступать как основа структуризации информации в ЕИС. Это нововведение поможет проанализировать обоснование НМЦК по конкретной группе товаров, работ или услуг, что представляет собой огромную практическую пользу как заказчику, так и контролирующему органам. Так в ближайшей перспективе как заказчик, так и контролирующий орган смогут при осуществлении своей деятельности отфильтровать нужные товары, работы или услуги при обосновании НМЦК, и этот инструмент будет использоваться как метод анализа рынка. Логическим продолжением новации о каталоге товаров, работ, услуг будет становление референтной цены на тот или иной вид товара.

Референтные цены

Как отмечалось ранее, каталог товаров работ услуг поможет структурировать все закупки по наименованию того или иного вида продукции. В таком случае система может самостоятельно контролировать и анализировать формирование цены контракта по каждому виду продукции. Таким образом, программными средствами осуществляется анализ текущих цен на рынке. В закупочный процесс добавляется новое, очень важное понятие - референтные цены.

Референтная цена – это средняя цена по конкретному виду товара, работы или услуги по уже заключённым контрактам в предыдущих периодах с учётом коэффициентов - дефляторов. Методика формирования и формула для расчёта референтных цен на данный момент находится на стадии разработки. Но стоит отметить, что посредством программных средств ЕИС и иных информационных систем можно добиться получения огромной базы цен по заключённым контрактам на тот или иной вид продукции, проанализировать эти цены выявить среднее, а также коридор допустимых отклонений. Конечно, это стоит делать с учётом различных коэффициентов, к ним можно отнести, в первую очередь, показатели инфляции и иных корректирующих коэффициентов. Показателем референтной цены обязан будет пользоваться заказчик при планировании закупок, так как расчёт референтной цены по сути заменяет метод анализа рынков. Вместе с тем, контрольно-ревизионное управление Федерального казначейства, занимающиеся проверкой обоснования начальной максимальной цены контракта в рамках своих проверок будет руководствоваться исходя из показателей референтной цены. Таким образом, данное нововведение поможет отрегулировать цены по контрактам, стремясь к минимизации возможностей завышения начальной максимальной цены контракта, а также противодействует демпингу.

Подводя итог вышесказанного, следует отметить основную цель осуществления контроля – это предвосхищение ошибок и нарушений, а также последующий контроль за правильностью соблюдения законодательства и эффективностью расходования средств. Текущее состояние развития контроля в Российской Федерации ставит перед собой стратегическую задачу именно в формировании условий совершения закупочной деятельности таким образом, чтобы пресечь изначально ошибки или нарушение. Исходя из вышесказанного, стоит отметить, что добиться такой цели поможет внедрение информационных систем в закупочный процесс, а также

автоматизация некоторых контролей. Для этого сейчас уже в текущем периоде 2017 года осуществляется постепенное структурирование имеющейся информации, то есть информация которая будет доступна для автоматического анализа системой. Именно для этого введён контроль 5/99, а также положения Федерального закона о невозможности осуществления незапланированной закупки и ведения каталога товаров работ услуг. Вместе все эти механизмы дают возможность системе автоматически формировать референтные цены. Конечно, сейчас законодательно и технически не проработан сам механизм формирования референтных цен, но стоит отметить, что на взгляд автора, это перспектива реализуется уже в ближайшие годы. Таким образом, по условиям реализации всех вышеуказанных новаций система автоматически формирует объективные данные о цене по каждой закупке. Однако важно отметить, что информационная система самостоятельно не может давать предписания и другие формы бюджетного принуждения, а также фиксации конкретных ошибок и нарушений. Система призвана подсветить и дать контролёру объективную информацию о текущем состоянии дел. То есть система будет выявлять признаки правонарушений, и только человек на основании этих данных уже способен сам проанализировать имеющуюся информацию и принять конечное решение. Таким образом, для контрольных органов сведён к минимуму ручной подбор и анализ информации, теперь за него это будет делать информационная система, выдавая более точное значение, виду исключения человеческого фактора и вычислительных возможностей компьютерной техники.

Вместе с тем, другим важным результатом этих новаций будет интеграция бюджетного и закупочного процесса. В дальнейшем, посредством интеграции всех подсистем ГИИС «Электронный бюджет» будет доступна полная информация об объекте контроля, его история проверок. Таким образом, имеющиеся новации в закупочной сфере и в бюджетной сфере призваны повысить прозрачность и гласность формирования бюджетов, а также расходования бюджетных средств.

Список использованной литературы

1. Федеральный закон от 05.04.2013№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 04.05.2017).

2. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 15.05.2017).

3. Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 25.04.2017).

4. 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» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 12.04.2017).

5. Постановлением 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» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 10.05.2017).

6. 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» – URL Справочно-правовая система «Консультант плюс: Версия Проф». (дата обращения – 03.05.2017).