

Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг

Горюнова Н. Д.¹, Громов Д. Н.², Кузьмин А. Е.³, *

¹Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна, Санкт-Петербург, Российская Федерация

²Комитет по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга, Санкт-Петербург, Российская Федерация

³Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *alkuzmino@yandex.ru

РЕФЕРАТ

В настоящее время вопросы, связанные с повышением эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (далее — закупка), обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений решаются путем создания контрактной системы в сфере закупок. В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон) подробно рассматриваются вопросы, связанные с планированием и закупкой, а также осуществлением контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. При этом Федеральный закон не регулирует отношения, касающиеся осуществления внутреннего финансового контроля за осуществлением закупок. В настоящей статье предлагаются рекомендации по организации внутреннего финансового контроля бюджетных процедур, связанных с планированием закупок государственными заказчиками.

Ключевые слова: организация планирования закупок товаров, работ и услуг, план закупок, план-график, нормирование, внутренний контроль планирования закупок, контрактная служба

Organization of Internal Financial Control by State Customers during Planning Purchases of Goods, Works and Services

Natalia D. Goryunova^a, Dmitriy N. Gromov^b, Aleksey E. Kuzmin^c, *

^aSaint-Petersburg State University of Industrial Technologies and Design, Saint-Petersburg, Russian Federation

^bCommittee on informatization and communication of the Government of Saint-Petersburg, Saint-Petersburg, Russian Federation

^cRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPА), Saint-Petersburg, Russian Federation; *alkuzmino@yandex.ru

ABSTRACT

Currently, issues related to improving the efficiency, effectiveness of procurement of goods, works, ensuring transparency and transparency in the implementation of such purchases, prevention of corruption and other abuses are resolved through the establishment of a contractual system in the field of procurement. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 “On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring State and Municipal Needs” (hereinafter referred to as the “Federal Law”) deals in detail with issues related to planning and procurement, as well as control compliance with the legislation of the Russian Federation and other regulatory legal acts on the contract system in the procurement sphere. At the same time, the Federal Law does not regulate relations concerning the implementation of internal financial control over the implementation of purchases.

This article suggests recommendations for the organization of internal financial control of budgetary procedures related to the planning of procurement by government customers.

Keywords: organization planning of purchases of goods, works and services; procurement plan; schedule chart; rationing; control processes in the area of planning; contract service

Внутренний финансовый контроль (далее — ВФК) направлен на соблюдение действующего законодательства в бюджетной сфере и предупреждение правонарушений в планировании и исполнении бюджетов с целью повышения экономности и результативности использования бюджетных средств.

Для обеспечения единообразного подхода для главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств, главных администраторов (администраторов) доходов бюджета, главных администраторов (администраторов) источников финансирования дефицита бюджета (далее — главный администратор (администратор) бюджетных средств) Министерством финансов Российской Федерации приказом от 07.09.2016 № 356 утверждены «Методические рекомендации по осуществлению внутреннего финансового контроля»¹ (далее — Приказ). Приказом определены основные направления и задачи ВФК. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатываются нормативно-правовые акты, касающиеся проведения ВФК в субъекте Российской Федерации. Так, например, в Санкт-Петербурге постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2014 № 440 утверждено Положение «О порядке осуществления внутреннего финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга»² (далее — Положение). При этом пп. 3.5, 5.3, 5.4 Положения Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга (далее — КГФК) определен в качестве органа, собирающего и анализирующего информацию о проведении ВФК главными администраторами (администраторами) бюджетных средств Санкт-Петербурга.

КГФК разработаны методические материалы по осуществлению ВФК главными администраторами (администраторами) бюджетных средств³, в которых представлен типовой регламент ВФК и перечень внутренних бюджетных процедур (далее — ВБП), в отношении которых обязательно осуществление ВФК, и составляющих операций по ним с описанием целей, рисков и контрольных показателей. К ВБП, в отношении которых обязательно осуществление ВФК, относятся в том числе ВБП, связанные с закупкой товаров, работ, услуг для государственных нужд: исполнение бюджетной сметы; принятие и исполнение бюджетных обязательств. К составляющим данных бюджетных процедур относятся операции, связанные с планированием закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок.

В настоящей статье предлагается при осуществлении ВФК за операциями планирования закупок (далее — операции) использовать следующие методы контроля информации, на основании которой формируется план закупок и план-график:

¹ Приказ Минфина России от 07.09.2016 № 356 «Об утверждении Методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля».

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2014 № 440 «О порядке осуществления внутреннего финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга».

³ Приказ Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга от 27.06.2018 № 31-п «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению внутреннего финансового контроля».

контроль по уровню подчиненности — осуществляется руководителем выполняющего операции подразделения администратора путем проведения контрольных действий, в отношении операций, осуществляемых подчиненными должностными лицами; смежный контроль — осуществляется руководителем выполняющего операции подразделения администратора путем проведения контрольных действий, в отношении операций, осуществляемых должностными лицами других структурных подразделений администратора.

Цель операций, связанных с планированием закупок, — своевременное утверждение и публикация в единой информационной системе в сфере закупок (далее — ЕИС) плана закупок и план-графика закупок, которые соответствуют нормативно-правовым актам в сфере закупок и бюджетной росписи расходов получателей бюджетных средств. Владельцем данных операций является лицо, отвечающее за результат процедур, как правило, руководитель государственного заказчика. Руководителем операции предлагается назначать начальника отдела (сектора) закупок. Исполнителем операций являются лица, непосредственно осуществляющие действия по предоставлению информации, необходимой для формирования плана закупок и план-графика закупок (сотрудники, начальники отделов (секторов) государственного заказчика, которые формируют требования к объектам закупок и отвечают за их приемку (далее сотрудники отраслевых отделов)) и лица, которые формируют планы закупок и планы-графики (сотрудники отдела (сектора) закупок).

ВФК предлагается осуществлять на стадии согласования информации, необходимой для формирования плана закупок и план-графика закупок должностными лицами, осуществляющими контрольные действия. Процесс согласования предлагается осуществлять с использованием автоматизированных государственных информационных систем, которые позволяют загружать электронные версии документов и организовывать их согласование/не согласование с выгрузкой замечаний по документу контролером. К таким системам в Санкт-Петербурге, например, относятся единая система электронного документооборота (далее — ЕСЭД) и система формирования и учета проектов (далее — СФУП). На рис. 1 представлена схема согласования в ЕСЭД внутреннего документа, в котором содержится информация для формирования плана закупок и план-графика (далее — внутренний документ).

В статье А. М. Жукова, А. Г. Жуковой, Т. И. Леоновой «Методические рекомендации для проведения финансового контроля бюджетных процедур» [2] авторами разработан алгоритм реализации ВФК бюджетных процедур, карты процесса и ВФК бюджетной процедуры, а также форма журнала регистрации отклонений по результатам ВФК бюджетной процедуры. В данной статье указано, что необходимы разработки, касающиеся формирования содержания основных документов ВФК и особенно показателей для контроля каждого вида бюджетной процедуры. Авторами настоящей статьи предлагается карта ВФК за бюджетной операцией формированием плана закупок и плана-графика, которая представлена в табл. 1. При подготовке данной карты была использована информация из статьи Н. Д. Горюновой, Д. Н. Громова, А. Е. Кузьмина «Организация планирования закупок, товаров, работ и услуг исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации» [1].

Информация о результатах контрольных действий, осуществляемых в соответствии с картой ВФК, должна отражаться в регистре (журнале). На основании практического опыта осуществления ВФК за операциями планирования авторами представлен пример ведения регистра (журнала) (см. табл. 2), в котором отражены возможные нарушения, которые наблюдаются при осуществлении контроля за операциями планирования закупок, а также причины нарушений и меры по их устранению.



Рис. 1. Схема согласования внутреннего документа, содержащего информацию для формирования плана закупок и плана-графика

Fig. 1. The scheme of approval for the internal document containing information for formation of the plan of purchases and the scheduled plan

Информация о результатах внутреннего финансового контроля за операцией «планирование закупок» представляется руководителю администратора. По итогам рассмотрения данной информации руководитель администратора может принимать решения:

- о совершенствовании (принятии) правовых актов администратора, приведении их в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъекта Российской Федерации;
- об устранении выявленных нарушений (недостатков) и сроках устранения указанных нарушений;
- о применении материальной и(или) дисциплинарной ответственности к виновным должностным лицам;
- о внесении изменений в карту внутреннего финансового контроля;
- о внедрении (повышении эффективности) программных продуктов, позволяющих оптимизировать ведение внутреннего финансового контроля, предусматривающих автоматические контрольные действия в отношении отдельных контролируемых операций;
- об уточнении прав доступа пользователей администратора к используемым им базам данных, к вводу и выводу информации из используемых автоматизированных информационных систем;
- о повышении эффективности кадровой политики, в том числе в части, касающейся распределения должностных полномочий и обязанностей, повышения квалификации, устранения конфликта интересов;
- об устранении иных факторов бюджетных рисков.

Руководитель администратора осуществляет контроль выполнения решений, принятых при рассмотрении информации о результатах внутреннего финансового контроля.

Финансовый год: 201__

Наименование операции: планирование закупок.

Составляющая операция	Должностное лицо, ответственное за выполнение составляющей операции	Периодичность выполнения составляющей операции	Контрольный показатель	Должностное лицо, проводящее контрольное действие
1	2	3	4	5
<p>Планирование закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок</p>	<p>Сотрудник отраслевого отдела, сотрудник отдела (сектора) закупок</p>	<p>До 5-го и 25-го числа каждого месяца</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Своевременное формирование плана закупок, плана-графика. 2. Полнота информации, включаемой в план закупок, план-график закупок. 3. Контроль (проверка) входящей информации. 4. Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок. 5. Проверка декомпозиции закупки на несколько позиций. 6. Обоснованность методов расчета НМЦК. 7. Достоверность расчетов НМЦК. 8. Соответствие плана закупок, плана-графика закупок. 9. Обоснованность способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок. 10. Своевременное утверждение плана закупок, плана-графика закупок 	<p>Начальник отдела (сектора) закупок</p>

**ТА
СОВОГО КОНТРОЛЯ**

Характеристики контрольного действия			
Наименование контрольного действия	Периодичность контрольного действия	Способ контрольного действия	Метод ВФК
6	7	8	9
<p>1. Контроль за своевременностью представления документов, содержащих полную, точную, достоверную информацию, необходимую для формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок.</p> <p>2. Контроль за сроками: начала осуществления закупок; окончания исполнения контракта; начала и окончания поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.</p> <p>3. Контроль за установлением обеспечения заявки и контракта.</p> <p>4. Контроль за установлением национального режима, дополнительных требований к участникам закупок, преимуществ предоставляемых участникам в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона, а также осуществление контроля за осуществлением закупок у СМП.</p> <p>5. Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки перечню отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг.</p> <p>6. Контроль за обоснованием метода расчета НМЦК.</p> <p>7. Проверка достоверности расчетов НМЦК.</p>	<p>До 5-го и 25-го числа каждого месяца</p>	<p>Сплошной, смешанный (с использованием программных средств автоматизации с участием должностных лиц при инициации или завершении операции)</p>	<p>Контроль по уровню подчиненности, смежный контроль</p>

1	2	3	4	5
				Начальник планово- го отдела или ФБО
				Начальник правово- го отдела
				Начальник отрасле- вого отдела

ОБРАЗЕЦ ВЕДЕНИЯ РЕГИСТРА (ЖУРНАЛА) РЕГИСТРАЦИИ ОТКЛОНЕ

Контрольный показатель	Должностное лицо, проводящее контрольное действие	Контрольное действие
1	2	3
Своевременное формирование плана закупок, плана-графика	Начальник отдела (сектора) закупок	Контроль за своевременностью представле- ния документов, содержащих полную, точную, достоверную информацию, необхо- димую для формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок
Полнота инфор- мации, включае- мой в план закупок, план- график закупок	Начальник отраслевого отдела	Контроль за информацией по объекту закупки, представленной отраслевым отделом

6	7	8	9
<p>1. Проверка на соответствие объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации по данной закупке.</p> <p>2. Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки нормативным затратам.</p>			
<p>1. Контроль за соответствием цели осуществляемой закупки государственной программе или программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе (в том числе целевой программе, ведомственной целевой программе, иному документу стратегического и программно-целевого планирования).</p> <p>2. Проверка обоснования объекта закупки в соответствии с мероприятиями государственной программы.</p>			
<p>1. Контроль за правильностью описания объекта закупки.</p> <p>2. Контроль за правильностью выбора ОКПД 2.</p>			

Таблица 2

НИИ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ВФК ЗА ОПЕРАЦИЕЙ «ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК»

Нарушение или недостаток (в том числе в количественном выражении)	Причина нарушения	Меры по устранению (предупреждению), корректирующие мероприятия	Результат исправлений
4	5	6	7
Нарушен срок начала размещения закупки	Несвоевременность предоставления информации для формирования плана-графика	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела со сроками публикации извещений (в случае повторного нарушения применение мер дисциплинарного воздействия)	Скорректированы сроки начала размещения закупки
Неверно определен код ОКПД 2, неверное обоснование способа определения поставщика,	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Исправлена и дополнена информация по объекту закупки

1	2	3
Контроль (проверка) входящей информации	Начальник отдела (сектора) закупок	Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки перечню отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных видов товаров, работ, услуг
Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок	Начальник планового отдела или ФБО	Проверка на соответствие объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации по данной закупке
Обоснованность и достоверность методов расчета НМЦК	Начальник отдела (сектора) закупок	Проверка соответствия расчета НМЦК ст. 22 Федерального закона
Обоснованность закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок	Начальник правового отдела	Контроль за соответствием цели осуществляемой закупки государственной программе или программе субъекта Российской Федерации, муниципальной программе (в том числе целевой программе, ведомственной целевой программе, иному документу стратегического и программно-целевого планирования)

4	5	6	7
не указаны дополнительные требования к участникам закупок, преимущества, предоставляемые участникам, в соответствии со статьями 28 и 29 Федерального закона			
Характеристика и цена объекта закупки не соответствуют требованиям нормирования	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка требований к характеристикам и НМЦК объекта закупки
Сумма закупки превышает объем выделенных средств	Ошибки при расчете экономии денежных средств от уже проведенных закупок, а также высвобождении денежных средств при осуществлении заключения дополнительных соглашений и соглашений по расторжению контракта	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка суммы закупки
Неправильно выбран метод формирования НМЦК	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Корректировка НМЦК
Закупка не соответствует государственной программе или программе субъекта Российской Федерации	Несоблюдение норм Федерального закона	Ознакомление сотрудника отраслевого отдела с нормами Федерального закона	Отмена закупки

Литература

1. Горюнова Н. Д., Громов Д. Н., Кузьмин А. Е. Организация планирования закупок товаров, работ и услуг исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2016. № 8. С. 90–99.
2. Жуков А. М., Жукова А. Г., Леонова Т. И. Методические рекомендации для проведения финансового контроля бюджетных процедур // Бюджетное право и процесс. 2014. № 9. С. 19–25.

Об авторах:

Горюнова Наталья Дмитриевна, доцент кафедры экономики и финансов Санкт-Петербургского государственного университета промышленных технологий и дизайна (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; goryunovanatalia@gmail.com

Громов Дмитрий Николаевич, начальник Отдела закупок Комитета по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук; gromov@kis.gov.spb.ru

Кузьмин Алексей Евгеньевич, доцент кафедры менеджмента Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; alkuzmino@yandex.ru

References

1. Goryunova N. D., Gromov D. N., Kuzmin A. E. Organization of planning of purchases of goods, works and services of the government of the territorial subject of the Russian Federation by executive bodies // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2016. No. 8. P. 90–99.
2. Zhukov A. M., Zhukova A. G., Leonova T. I. Methodical recommendations for carrying out financial control of the budgetary procedures // Budgetary law and process [Byudzhethnoe pravo i protsess]. 2014. No. 9. P. 19–25.

About the authors:

Natalya D. Goryunova, Associate Professor of the Chair of Economics and Finance of St. Petersburg State University of Industrial Technologies and Design (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics; goryunovanatalia@gmail.com

Dmitry N. Gromov, head of procurement department of Committee on informatization and communication of the Government of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Physics and mathematics; gromov@kis.gov.spb.ru

Aleksey E. Kuzmin, Associate Professor of Chair of Management of North-West Institute of Management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Political Sciences; alkuzmino@yandex.ru