

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ БЮДЖЕТНОГО И ЗАКУПОЧНОГО ПРОЦЕССОВ

© 2018 Ермоленко Анна Владимировна
Начальник отдела предварительного контроля
департамента казначейского исполнения бюджета
комитета финансов Ленинградской области

Данная статья посвящена исследованию механизмов контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг, а кроме того, программных продуктов, призванных обеспечить закупочный и бюджетный процессы. Подробно рассматриваются аспекты действующего законодательства в вышеназванной сфере. Особое внимание уделяется анализу основных показателей деятельности финансового органа субъекта Российской Федерации.

Ключевые слова: контрактная система, госзакупки, контроль в сфере закупок, Единая информационная система (ЕИС), интеграция.

Предмет. В целях предотвращения коррупции в сфере государственных (муниципальных) закупок, обеспечения прозрачности закупочного процесса, а также целевого характера использования средств бюджета законодательством установлены механизмы финансового контроля контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг. Так, с 1 января 2017 года, согласно ч. 5 ст. 99 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ, Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов и муниципальные органы должны выполнять определенные полномочия по осуществлению контроля в указанной сфере. Основной проблемой при выполнении норм и требований законодательства стало обеспечение информатизации в условиях полной интеграции закупочного и бюджетного процессов.

Цели. Задачами настоящего исследования являются следующие: уточнение содержания понятия финансового контроля в сфере закупок; выявление и систематизация определяющих его факторов; анализ фактического состояния исследуемой характеристики, а также проблем достижения интеграции закупочного и бюджетного процессов; выработка рекомендаций, способствующих обеспечению информатизации и интеграции на перспективу.

Методология. Для решения выделенных проблем использовались следующие методы исследования: формальной логики, анализа, синтеза, индукции, дедукции, сравнения, наблюдения и др.

Результаты. В ходе исследования автору удалось выполнить поставленные задачи,

а именно: определено содержание финансового контроля в сфере закупок; выявлены факторы, влияющие на обеспечение информатизации и интеграции бюджетного и закупочного процессов, в их авторском определении; сформулирован круг проблем, которые необходимо преодолеть на пути достижения полной интеграции; выработаны рекомендации по обеспечению интеграции рассматриваемых процессов на перспективу.

Область применения. Сформулированные выводы и рекомендации могут быть использованы органами исполнительной власти регионального уровня при интеграции бюджетного и закупочного процессов.

Выводы и значимость. Бесспорно, задача по обеспечению интеграции и автоматизации данных процессов является производной от другой фундаментальной задачи — достижения прозрачности, целевой направленности бюджетных средств, а также предотвращения коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Одновременно с созданием необходимых условий для выполнения финансового контроля в сфере закупок необходимо решать и вопросы в области информационных технологий, устранения разрозненности программных продуктов субъектов Российской Федерации, а также проблемы нормативного регулирования и практической реализации механизмов обеспечения эффективного использования каждого бюджетного рубля.

Начиная с 1 января 2017 года вступили в силу положения Федерального закона по контролю в сфере закупок¹, согласно которым Федеральное

казначейство, финансовые органы субъектов и муниципальные органы должны выполнять определенные полномочия по осуществлению контроля в сфере закупок. Следует подчеркнуть, что в современных условиях ограниченности финансовых ресурсов особенно трудно приходится финансовым органам субъектов, которые самостоятельно осуществляют исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и муниципальным образованиям.

Необходимо отметить, что, согласно законодательству о контрактной системе в сфере закупок, на финансовые органы субъектов Российской Федерации, исполняющие соответствующие полномочия, возложен контроль за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, аналогичной информации, утвержденной и доведенной до заказчика. Кроме того, финансовые органы сопоставляют информацию об идентификационных кодах закупок (далее — ИКЗ) и об объеме финансового обеспечения, которая содержится в:

- планах-графиках, с информацией, содержащейся в планах закупок;
- извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, с информацией, содержащейся в планах-графиках;
- протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), с информацией, содержащейся в документации о закупках;
- условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, с информацией, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- реестре контрактов, заключенных заказчиками, с условиями контрактов.

В рамках исследования, проведенного автором на примере финансового органа субъекта Российской Федерации — Комитета финансов Ленинградской области, выполнен анализ операционной деятельности финансового органа, целесообразности и эффективности внедрения новых бизнес процессов, направленных на осуществление контроля в сфере закупок. Как известно, Комитет финансов Ленинградской области осуществляет организацию исполнения бюджета самостоятельно, а кассовое обслуживание исполнения бюджета Ленинградской области осуществляется в УФК по Ленинградской области, в условиях открытия и ведения лице-

вого счета финансовому органу. По сути дела, на Комитет финансов Ленинградской области, в целях пресечения и предупреждения нарушений, возложена функция предварительного контроля. Таким образом, реализация указанной функции, согласно бюджетному законодательству, проводится в ходе осуществления внутреннего государственного финансового контроля методом санкционирования операций. Этот метод предполагает контроль за не превышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями; соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации, указанному в платежном документе; наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства; соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве сведениям о государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в реестре контрактов. Важно отметить, что все перечисленные контрольные процедуры осуществляются комитетом финансов в информационной системе «Управление бюджетным процессом Ленинградской области» по исполнению бюджета «АЦК-Финансы» (далее — АЦК-Финансы), разработчиком которой является компания «Бюджетные и Финансовые Технологии» (далее — БФТ). Решение о запуске и внедрении АЦК-Финансы было принято еще во времена становления казначейской системы исполнения бюджета Ленинградской области, в 2003 году.

Как известно, положения федерального закона в части осуществления контроля в сфере закупок были продуманы с самого начала принятия законодательства о закупках, в 2013 году. Именно тогда была предусмотрена возможность формирования информации о закупках в региональной информационной системе по закупкам с последующей актуализацией данной информации на официальном сайте Единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок. Так, в Законе о закупках указано, что взаимодействие ЕИС с иными информационными системами в этой сфере должно обеспечить формирование, обработку, хранение и предоставление данных по закупкам и выполнение надлежащего контроля в отношении информации об объеме финансового обеспечения и информации, содержащейся в планах-графиках закупок, в извещениях об осуществлении закупок, в протоколах определения поставщиков (подрядчи-

ков, исполнителей), в реестре контрактов. При этом одновременно законодательством было установлено, что вся документация в ЕИС должна быть подписана с использованием усиленной неквалифицированной электронной подписи, а также определены время и форма подачи заявок на участие в выборе поставщика (подрядчика, исполнителя).

Здесь нельзя не упомянуть о том, что в Ленинградской области в 2014 году с учетом уже имеющегося опыта внедрения автоматизированной информационной системы по исполнению областного бюджета было принято решение о реализации проекта по созданию централизованной системы управления в сфере закупок в масштабе региона. В результате была модернизирована региональная автоматизированная система в сфере закупок «Госзаказ Ленинградской области»² на базе информационной системы «Автоматизированный центр контроля — Государственный заказ» (АЦК-Госзаказ). Органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по Ленинградской области был установлен Комитет государственного заказа Ленинградской области. Несомненно, следует обратить внимание и на тот факт, что работа в части реализации направления по централизации закупок по Ленинградской области проводилась в довольно сжатые сроки. Кроме того, создание централизованной системы управления закупками по Ленинградской области предполагало работу всех муниципальных образований в подсистемах АЦК-Государственный заказ/АЦК-Муниципальный заказ по каждому муниципальному образованию. При этом отметим, что в Ленинградской области расположено 17 муниципальных районов и один городской округ. Эксперты Компании БФТ совместно с сотрудниками Комитета государственного заказа и муниципальных образований выполнили анализ и организовали централизованное хранение и обработку информации о процессах управления государственными и муниципальными закупками, провели работы по унификации требований к организации закупочной деятельности. Так, к системе подключили первые три района — Тихвинский, Лужский и Лодейнопольский. Для каждого из них были созданы индивидуальные информационные пространства, включавшие информацию, которая в конечном счете должна была отражаться в единой системе. Не стоит забывать, что система по управлению

закупками в Ленинградской области является частью общего бюджетного процесса Ленинградской области. АЦК-Госзаказ интегрирован с АЦК-Финансы с целью полной автоматизации обработки данных, получения оперативной информации об исполнении бюджетов, хранения.

Управление бюджетным процессом и закупками в Ленинградской области осуществляется посредством единого информационного пространства, созданного в масштабе региона на базе комплексной информационной системы АЦК-Госзаказ. Кроме того, в Ленинградской области практически полностью реализованы проект по созданию прозрачной системы управления общественными финансами на уровне региона. Это обеспечивает прозрачность деятельности органов государственной власти Ленинградской области, формирует единое информационное пространство для всех участников бюджетного процесса и осуществляет централизацию и интеграцию процессов исполнения бюджетов и закупочного процесса.

Результатом всех мероприятий был переход с 1 января 2017 года органами местного самоуправления, казенными, бюджетными и автономными учреждениями, унитарными предприятиями, органами, осуществляющими полномочия в сфере закупок, на реализацию закупочных процедур и контрольных функций с использованием АЦК-Госзаказ/АЦК-Муниципальный заказ. Естественно, что информационная система по закупкам была интегрирована с автоматизированными системами, используемыми финансовыми органами муниципальных образований Ленинградской области по организации планирования и исполнения бюджетного процесса.

Здесь нужно особо отметить, что положительным результатом принятого решения стало выполнение всех контрольных процедур финансовыми органами Ленинградской области посредством одной из подсистем контроля в сфере закупок на базе Единой информационной системы «Централизованного управления бюджетной финансовой системой Ленинградской области», благодаря чему необходимость в предоставлении дополнительных документов, в отношении новой формы контроля, заказчиками отпала.

Схема взаимодействия информационных систем в процессе осуществления Комитетом финансов Ленинградской области контроля



Рис. 1. Схема взаимодействия информационных систем в процессе осуществления Комитетом финансов Ленинградской области контроля в сфере закупок

АЦК-Финансы	План закупок	Сведения из плана-графика	Сведения из извещения/ документации	Сведения из протокола определения поставщика	Сведения из информации, включаемой в реестр контрактов
↓	↓	↓	↓	↓	↓
ЕИС	Планы закупок	Планы-графики закупок	Извещения и документация о закупке	Протокол определения поставщика, подрядчика, исполнителя	Сведения о контракте

Рис. 2. Схема осуществления контроля соответствия сведений о закупках в АЦК-Финансы документам по закупкам, размещенным в ЕИС

в сфере закупок представлена на рисунке 1.

Как видно из рисунка 1, Комитет финансов Ленинградской области осуществляет контроль в сфере закупок в отношении следующих документов: плана закупок; плана-графика закупок; извещения и документации о закупке; протокола определения поставщика, подрядчика, исполнителя; проекта контракта; сведений о контракте. Заказчики размещают информацию по закупочным документам на сайте ЕИС путем предоставления документов в АЦК-Госзаказ. Комитет финансов обеспечивает контроль по закупочным документам посредством АЦК-Финансы. Документы, прошедшие контроль и подтвержденные в АЦК-Финансы, отображаются на сайте ЕИС.

Схема осуществления контроля соответствия сведений о закупках в АЦК-Финансы документам, размещаемым в ЕИС, представлена на рисунке 2.

В целях осуществления полного контроля по закупочным документам Комитетом финансов Ленинградской области было принято нестандартное решение об открытии доступа ответственным сотрудникам Комитета финансов на сайт ЕИС, с правом электронной подписи и доступом к личному кабинету. При этом, несмотря на то, что все проверочные действия с закупочными документами осуществляются в АЦК-Финансы, в свою очередь, все юридически значимые действия, подписанные электронной подписью уполномоченного ответственного сотрудника Комитета финансов, производятся на сайте ЕИС.

Представленная на рисунке 2 схема является идеальной для взаимодействия подсистем при осуществлении контроля в сфере закупок. Однако, как показали проведенные нами исследования, на сегодняшний день электронный обмен в системах возможен только в отношении двух документов в сфере закупок: плана закупок и плана-графика.

С самого начала реализации контрольных полномочий в соответствии с ч. 5 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ Комитет финансов последовательно решал ряд проблем, возникавших на разных этапах.

Здесь нужно выделить два момента. Первая проблема заключалась в прекращении работы ЕИС. Как стало известно позднее, из-за большого количества обращений по оформлению и составлению документов сайт просто перестал

функционировать и в дальнейшем Федеральное казначейство восстановило его работу только через неделю. Вторая проблема, с которой столкнулись финансовые органы, состояла в следующем: в ЕИС полностью отсутствовала информация по исполнению государственных (муниципальных) контрактов за 2016 год, это коснулось в первую очередь так называемых «долгоиграющих контрактов», переходящих из года в год. Для ее решения заказчики должны были ввести данную информацию и загрузить документы, а Комитет финансов, в свою очередь, — подтвердить эту информацию, предварительно сверив её в АЦС — Финансы. Естественно, процесс этот потребовал определенного времени. Следует отметить, что на сегодняшний день эта проблема решена путем интеграции информации из АЦК-Финансы/АЦК-Госзаказ в ЕИС.

Очередная трудность заключалась в необходимости осуществления ручного визуального контроля по плану закупок и плану графиков. Дело в том, что информация по этим документам поступала из ЕИС в АЦС-Финансы в искаженном, нечитабельном виде. Поэтому заказчики направляли в Комитет финансов информацию для сверки на бумажных носителях, а Комитет финансов, проведя визуальный контроль по бумажным носителям, подтверждал прохождение контроля в ЕИС. Такая ситуация складывалась на протяжении месяца, и на сегодняшний день данная проблема решена.

Вместе с тем имеют место нарекания по поводу процесса взаимодействия и электронного обмена информационных систем АЦК -Госзаказ (АЦК — Муниципальный заказ) и ЕИС как со стороны главных распорядителей средств областного бюджета, выступающих в качестве заказчика, так и со стороны муниципальных заказчиков Ленинградской области:

1. По причине отсутствия синхронизации АЦС «Госзаказ» и ЕИС, при составлении плана-графика отсутствовала возможность актуализировать информацию, что в свою очередь, повлекло к возникновению ошибок в ходе обработки плана-графика и увеличению сроков его формирования и размещения.

2. По причине отсутствия интеграции между системами АЦС-Госзаказ и АЦК-Финансы зачастую происходил технический сбой при осуществлении автоматической процедуры контроля плана закупок на предмет непревышения лимитов бюджетных обязательств, что приво-

дило к необходимости осуществления данного контроля ручным способом.

Что касается муниципальных заказчиков, то здесь ситуация обстоит следующим образом. Все они должны сформировать документы по закупкам в информационной системе АЦК — Муниципальный заказ и отправить на контроль в АЦК-Финансы. Однако из-за технических сбоя заказчикам не удавалось сформировать планы закупок в ЕИС и синхронизировать с АЦК-Финансы. Так, у некоторых заказчиков планы закупок попали на контроль в АЦК-Финансы только в апреле-мае, и информационная система теперь не предоставляет возможности пройти контроль на финансовое обеспечение, поскольку произошло исполнение по контрактам.

Кроме того, у всех заказчиков без исключения возникает бесконечный ряд вопросов относительно разделения полномочий по отношению к информационным системам в органах исполнительной власти Ленинградской области. Так, за систему АЦК-Госзаказ, веткой которого является АЦК-Муниципальный заказ, ответственным является Комитет государственного заказа Ленинградской области, а за систему АЦК-Финансы — Комитет финансов. Обе информационные системы принадлежат одному работнику, однако разделения ответственности между комитетами нет. Зачастую происходит перекидывание ответственности, а не решение проблем со стороны одного из комитетов.

Безусловно, за прошедший год многие проблемы были решены, но остаются точечные проблемы, которые, при стремительном развитии информационных технологий, сохраняются. Так, например, номер ИКЗ по всем документам сверяется практически вручную, визуальным способом, путем сверки заполненного номера ИКЗ в соответствующей форме закупочного документа в ЕИС или АЦК-Финансы и номера ИКЗ, указанного в документах, представленных в электронном виде посредством сканера, что послужило основанием для оформления закупочных документов. Осуществление такой процедуры ручным способом влечет за собой дополнительную ответственность за правильность сверки ИКЗ, а это в современных технических условиях, на наш взгляд, недопустимо. Очевидно, на данный момент никаких предстоящих изменений в этой части не предвидится и получается. Поэтому наряду с полной автоматизацией процессов до сих пор существуют и будут

существовать визуально-прикладные способы осуществления контроля, которые указывают на прямую зависимость от человеческого фактора.

Вместе с тем с 1 января 2018 года будет возобновлено в полном объеме действие подпункта «в» пункта 14 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками³, по осуществлению контрольными органами проверки непротиворечивости данных, содержащихся в представленных для включения в реестр контрактов информации и документах, в части ответственности информации:

- наименования объекта закупки;
- срока исполнения контракта;
- количества товара;
- объема работ и услуг;
- единицы измерения;
- наименования юридического или Ф. И. О.

физического лица по условиям контракта, а также наименованию товара, работы, услуг, указанному в каталоге товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных муниципальных нужд.

В свою очередь, Минфин России подтверждает необходимость проведения проверки финансовым органом, отмечая, что указанные полномочия закреплены в бюджетном законодательстве Российской Федерации в рамках контроля за исполнением бюджета по расходам в части постановки на учет бюджетных обязательств. Кроме того, согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации, организация исполнения и исполнение бюджета по расходам предусматривают совершение операций, в том числе по принятию и учету бюджетных и денежных обязательств.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что процесс принятия и учета бюджетных и денежных обязательств должен быть напрямую увязан с осуществлением контроля в сфере закупок и полностью сосредоточить «в одних руках» контрольного органа, в нашем случае — комитете финансов Ленинградской области. По нашему мнению, необходимы качественное осуществление контроля в сфере закупок, корректное принятие и учет денежных и бюджетных обязательств. В целях полноценной работы по данным направлениям Комитету финансов надлежит обеспечить внесение изменений в действующие локальные нормативные правовые акты, устанавливающие порядок принятия к учету бюджетных обязательств, и полу-

чить доработанную версию информационной системы АЦК-Финансы с возможностью бесшов-

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ч. 5 ст. 99): Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ. – Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Официальный сайт автоматизированной системы «Государственный заказ Ленинградской области». – URL: <http://goszakaz.lenobl.ru/purchaseOfrRegister.do> (дата обращения: 19.10.2017).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1084 «Об утверждении Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками».

Поступила в редакцию 09.02.2018 г.