

УДК 657.6

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

Головин Сергей Владимирович, канд. техн. наук., начальник контрольно-ревизионного отдела департамента здравоохранения Воронежской области

E-mail: golovinsv@zdrav36.ru

Цель: раскрыть возможности использования положений действующего законодательства в сфере закупки товаров, работ, услуг для организации и осуществления различных видов и уровней контроля в сфере закупок. *Обсуждение:* проведен анализ контрольных мероприятий, проводимых в сфере закупок, дана оценка содержания нормативных правовых актов, регламентирующих их проведение. Обоснована роль государственных контрольных органов на федеральном уровне и на уровне субъекта РФ в организации и проведении финансового контроля в сфере закупки товаров, работ, услуг, включая организацию ведомственного контроля в сфере закупок на примере исполнительного органа государственной власти Воронежской области. *Результаты:* систематизированы основные виды нарушений, выявленные в ходе проведения контрольных мероприятий в сфере закупок в медицинских организациях Воронежской области, обоснованы основные направления проведения контрольных мероприятий в сфере закупки товаров, работ, услуг.

Ключевые слова: контроль в сфере закупки товаров, работ, услуг, мониторинг, аудит в сфере закупки, ведомственный контроль, государственный финансовый контроль в сфере закупки.

DOI:

Введение

Одной из ключевых составляющих в реализации принципов открытости и прозрачности при проведении процедур закупок можно выделить систему контроля за происходящими процессами со стороны уполномоченных государственных органов в рамках реализации основных положений Федерального закона о контрактной системе. При этом контроль закупок, наравне с аудитом, мониторингом и анализом, осуществляется на каждом этапе закупки товаров, работ, услуг, что позволяет более точно определять про-

блемные зоны в закупочной деятельности экономических субъектов [10].

Особое значение приобретает задача совершенствования государственного финансового контроля с целью его ориентации на повышение эффективности бюджетных расходов, управляемости финансовыми потоками и обеспечение контроля за закупками в бюджетном секторе экономики. Актуальным вопросом при проведении контроля в сфере закупок является своевременное выявление и пресечение нарушений, т.е. осуществление так называемой профилактической функции контроля.

Методология исследования

На сегодняшний день одним из самых острых вопросов реализации финансовой политики нашего государства является эффективное использование государственными и муниципальными учреждениями как бюджетных средств, так и средств от иной приносящей доход деятельности.

Основным из принципов эффективного расходования средств по различным источникам финансирования на удовлетворение государственных и муниципальных нужд выступает, прежде всего, экономия, проводимая в целях оптимизации расходов, повышения эффективности управляемости денежными средствами и предотвращения бесконтрольного роста расходов [7].

Отметим, что действующее законодательство об охране здоровья граждан выделяет следующие источники финансового обеспечения государственных и муниципальных учреждений здравоохранения [1]:

- средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов;
- средства обязательного медицинского страхования;
- средства организаций и граждан, средства, поступившие от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования;
- иные не запрещенные законодательством Российской Федерации источники.

Основная часть средств, поступающих в медицинское учреждение, – это средства обязательного медицинского страхования. Из бюджетных средств оплачивается большая часть высокотехнологичной медицинской помощи, закупка дорогостоящего оборудования, капитальный ремонт зданий, реализация целевых госпрограмм и др. [8].

Система финансирования учреждений здравоохранения зависит от их организационно-правового типа (автономное, бюджетное и казенное). Государственные и муниципальные учреждения здравоохранения осуществляют закупочную деятельность в зависимости от типа организации и источника финансирования на основании двух действующих федеральных законов:

- Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2];

– Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [3].

В соответствии с гл. 4 Закона о контрактной системе № 44-ФЗ вводятся следующие контрольные мероприятия: мониторинг в сфере закупок, аудит в сфере закупок [2]. Мониторинг закупок, проводимый как федеральным органом исполнительной власти, так и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, при наличии соответствующих нормативных правовых актов, представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований, в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, что, по сути, является составной частью внешнего государственного финансового контроля [11].

В соответствии с гл. 5 Закона о контрактной системе устанавливается система контроля в сфере закупок [2], которая состоит из следующих видов:

- непосредственно контроль в сфере закупок, осуществляемый органами исполнительной власти (федеральными, субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципального района, органами местного самоуправления городского округа);
- ведомственный контроль закупок в отношении каждого типа заказчика осуществляет отдельный орган контроля в сфере закупок;
- контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;
- общественный контроль соблюдения требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [4].

Контроль в сфере закупок, осуществляемый органами исполнительной власти, разделен в пределах их полномочий:

- контроль осуществления процедуры закупок, регламентированной нормативными правовыми актами;
- контроль в сфере закупок, проводимый в рамках внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенный в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Но, несмотря на видимое разнообразие контрольных органов в сфере закупок, на федеральном уровне ведущее место занимают Федеральная антимонопольная служба и Федеральное казначейство [12]. К примеру, на

уровне Воронежской области соответствующими полномочиями наделены контрольное управление правительства Воронежской области и департамент финансов Воронежской области.

Выделив ключевые контрольные органы как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта перейдем к детальному рассмотрению ведомственного контроля в сфере закупок на примере исполнительного органа государственной власти Воронежской области – департамента здравоохранения Воронежской области (далее – ДЗ ВО).

В соответствии с постановлением правительства Воронежской области «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Воронежской области» от 12.03.2015 № 155 [5] ДЗ ВО разработан и утвержден «Регламент проведения департаментом здравоохранения Воронежской области ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Воронежской области» (приказ ДЗ ВО от 01.03.2017 № 379).

Данным Регламентом установлены правила проведения ДЗ ВО ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Воронежской области в отношении подведомственных ДЗ ВО учреждений, являющихся заказчиками.

Предметом ведомственного контроля является соблюдение законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Воронежской области о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд заказчиками, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок [9].

Ведомственный контроль осуществляется путем проведения выездных или документарных проверок, которые в свою очередь делятся на плановые и внеплановые. Плановые проверки в соответствии с ежегодным планом мероприятий ведомственного контроля, который в целях исключения дублирования контрольных мероприятий и сроков их проведения в обязательном порядке согласовывается с контрольным управлением правительства. Внеплановые проверки проводятся по решению руководителя департамента в случаях поступления информации о нарушении законодательства о контрактной системе в сфере закупок и истечение срока устранения выявленных в ходе ранее проведенной проверки нарушений.

По результатам проведенных мероприятий ведомственного контроля должностными лицами департамента составляется акт проверки. В случае выявления по результатам проверок действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения в сфере закупок, материалы проверки подлежат направлению в соответствующий контрольный орган Воронежской области в сфере закупок, а в случае выявления действий (бездействия) заказчика, содержащих признаки состава уголовного преступления, – в правоохранительные органы [6].

Так, в 2017 году проведено 10 плановых проверок в 10 учреждениях подведомственных ДЗ ВО, по итогам которых можно выделить наиболее часто встречающиеся нарушения законодательства в сфере закупок:

- контрактная служба создана в нарушение требований Закона о контрактной системе (нарушение ст. 38 ФЗ № 44-ФЗ) [2];
- в описании объекта закупки содержатся указания на товарный знак, наименование места происхождения товара (нарушения п. 1 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 44-ФЗ) [2];
- не установлены ограничения допуска медицинских изделий, происходящих из иностранных государств (нарушение п. 7 ч. 5 ст. 63 ФЗ № 44-ФЗ) [2];
- в контракте не содержится информация о сроках поставки товара или завершения работы либо график оказания услуг (нарушение п. 2 ст. 42 ФЗ № 44-ФЗ) [2];
- отсутствие информации в реестре контрактов об исполнении (расторжении) контракта (нарушение ч. 3 ст. 103 ФЗ № 44-ФЗ) [2];
- не размещены отчеты по исполнению заключенных контрактов в проверяемом периоде (нарушение ч. 9 ст. 94 ФЗ № 44-ФЗ) [2].

Рассмотрев ведомственный контроль закупок в рамках Федерального закона № 44-ФЗ на примере деятельности ДЗ ВО, следующим логичным шагом является смещение внимания, на немаловажное составляющее закупочной деятельности подведомственных учреждений, как закупка товаров, работ, услуг в рамках Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [3].

Данный закон устанавливает основные правила, которыми должны руководствоваться заказчики в своей закупочной деятельности. Каждый заказчик самостоятельно разрабатывает для себя правила проведения закупок с учетом особенностей своей хозяйственной деятельности.

Так, подведомственные учреждения, принявшие решения об осуществлении закупок в рамках Федерального закона № 223-ФЗ [3], проходят процедуру согласования положения о закупке с ДЗ ВО и в последующем публикуют в установленном законом порядке.

В рамках осуществления департаментом внутреннего финансового аудита подведомственных учреждений проводится анализ эффективности и соблюдения процедуры закупок и размещения отчетной информации.

Так, в 2017 году проведен анализ в 7 подведомственных учреждениях ДЗ ВО. В результате данного анализа можно выделить наиболее часто встречающиеся нарушения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц:

- нарушен срок размещения Положения о закупке товаров, работ, услуг для нужд учреждения (нарушение ч. 1 ст. 4 ФЗ № 223-ФЗ) [3];
- нарушен срок размещения отчетной информации о количестве и

стоимости заключенных контрактов (нарушение ч. 19 ст. 4 ФЗ № 223-ФЗ) [3].

Данная практика уходит в Лету, в связи с началом действия нормы о ведомственном контроле закупочной деятельности в рамках Федерального закона № 223-ФЗ. Этот вид контроля вправе проводить органы исполнительной власти, осуществляющие функции и полномочия учредителя в отношении своих подведомственных учреждений.

Заключение

Правительством Воронежской области разрабатывается Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок отдельными видами юридических лиц. По результатам данного мероприятия ДЗ ВО своевременно будет проведена работа по разработке внутреннего Регламента по осуществлению ведомственного контроля в сфере закупок отдельными видами юридических лиц.

Закрепление на законодательном уровне ведомственного контроля закупочной деятельности в рамках Федерального закона № 223-ФЗ позволит государственным органам власти, осуществляющим полномочия учредителя, проводить в подведомственных организациях мониторинг закупочного процесса, но и влиять на него с позиции императивных норм, что в сложившейся экономической ситуации в стране позволит повлиять на экономию средств, полученных от приносящей доход деятельности.

Список источников

1. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 07.03.2018) // *Российская газета*, по. 263, 23.11.2011.
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 31.12.2017) // *Собрание законодательства РФ*, по. 14, ст. 1652, 08.04.2013.
3. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ред. от 31.12.2017) // *Российская газета*, по. 159, 22.07.2011.
4. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» № 212-ФЗ от 21.06.2014 г. (в ред. от 29.12.2017).
5. Постановление правительства Воронежской области от 12.03.2015 № 155 «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Воронежской области» // *Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет»*. Доступно: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 13.03.15).
6. Приказ департамента здравоохранения Воронежской области от 01.03.2017 № 379 «Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд учреждений, подведомственных департаменту здравоохранения Воронежской области» // *Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет»*. Доступно: <http://www.govvrn.ru> (дата обращения: 09.03.17).
7. Бахтурина Ю.И., Пожидаева Т.А., Коробейникова Л.С., Спиридонова Н.Э. Обзор исследований в области анализа и оценки эффективности деятельности государственных и муниципальных учреждений // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2017, по. 7 (91), с. 41-56.
8. *Бухгалтерский учет и отчетность*: учеб. пособие. / Н.Г. Сапожникова, И.В. Панина, О.Н. Гальчина, Л.С. Коробейникова; [под ред. Д.А. Ендовицкого]. Москва, КНОРУС, 2018.

9. *Вызовы современности: проблемы, возможности, решения*: монография / Е.И. Костюкова, А.Н. Герасимов, Д.А. Ендовицкий и др.; [под общ. ред. Е.И. Костюковой]. Ставрополь, АГРУС Ставропольского гос. аграрного ун-та, 2015.
10. Коробейникова Л.С. Анализ результативности закупочной деятельности в рамках обоснования способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) // *Финансовый вестник*, 2016, no. 2 (33), с. 109-117.
11. Прокопчук Г.В. *Субъекты общественного контроля закупочной деятельности заказчика*: сб. статей междунар. научн.-практ. конференции «Актуальные вопросы развития конкурентной политики, совершенствования правоприменительной практики пресечения недобросовестной конкуренции и надлежащей рекламы». Воронеж, Издательский дом ВГУ, 2016, с. 117-121.
12. *Эмпирический анализ систем госзакупок в России*: монография / О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др.; [под общ. ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»]. Москва, Изд. дом ВШЭ, 2015.

CONTROL OF PROCUREMENT FOR PROVISIONING STATE-OWNED HEALTHCARE ORGANIZATIONS

Golovin Sergey Vladimirovich, Ph.D. in Engineering Science, chief of control-and-auditing chapter of the Voronezh Region Board of Health

E-mail: golovinsv@zdrav36.ru

Purpose: to disclose possibilities of using the provisions of the current legislation in the sphere of procurement of goods, works, services for the organization and implementation of various types and levels of control in the procurement sphere. *Discussion:* the article contains an analysis of control measures conducted in the field of procurement and assessment of the content of regulatory legal acts regulating their conduct. The author substantiated the role of state control bodies at the federal level and at the level of the subject of the Russian Federation in the organization and conduct of financial control in the sphere of procurement of goods, works, services, including the organization of departmental control in the procurement sphere by the example of the executive authority of the Voronezh region. *Results:* the author systematized the main types of violations revealed during the control measures in the sphere of procurement of medical organizations of the Voronezh region, substantiated the main directions of carrying out control measures in the sphere of procurement of goods, works and services.

Keywords: control in the sphere of procurement of goods, works, services, monitoring, audit in the sphere of procurement, departmental control, state financial control in the sphere of procurement.

References

1. Federal Law No. 323-FZ of 21.11.2011 «On the fundamentals of protecting the health of citizens in the Russian Federation» (as amended on 07/03/2018). *Rossiyskaya gazeta*, No. 263, 23.11.2011. (In Russ.)
2. Federal Law No. 44-FZ of 05.04.2013 «On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services for Ensuring State and Municipal Needs» (as amended on December 31, 2017). *Collection of Legislation of the Russian Federation*, No. 14, Art. 1652, 08/04/2013. (In Russ.)
3. Federal Law No. 223-FZ of July 18, 2011 «On Procurement of Goods, Works, Services by Individual Types of Legal Entities» (as amended on December 31, 2017). *Rossiyskaya Gazeta*, No. 159, July 22, 2011. (In Russ.)
4. Federal Law «On the Basics of Public Control in the Russian Federation» No. 212-FZ of June 21, 2014 (as amended on December 29, 2017). (In Russ.)
5. Resolution of the Government of the Voronezh Region of March 12, 2015 № 155 «On approval of the Order of implementation of departmental control in the procurement sphere to meet the needs of the Voronezh region» (Available at: <http://www.govrn.ru>). (In Russ.)
6. Order of the Health Department of the Voronezh region on 3/1/2017 number 379

«On approval of the Rules of institutional control in the field of procurement to ensure the needs of the institutions under the Department of Health of the Voronezh region» (Available at: <http://www.govvrn.ru>). (In Russ.)

7. Bahturina Ju.I., Pozhidaeva T.A., Korobejnikova L.S., Spiridonova N.Je. Obzor issledovanij v oblasti analiza i ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti gosudarstvennyh i municipal'nyh uchrezhdenij [Review of research in the field of analysis and evaluation of the effectiveness of state and municipal institutions]. *Sovremennaja jekonomika : problemy i reshenija*, 2017, no. 7 (91), pp. 41-56. (In Russ.)

8. Korobejnikova L.S., Gal'china O.N., Sapozhnikova N.G. and others. *Buhgalterskij uchet i otchetnost': uceb. posobie*. [Accounting and reporting: Textbook. allowance]. Moscow, KNORUS, 2018. (In Russ.)

9. Kostjukova E.I., Gerasimov A.N., Endovicki Vyzovy D.A. and others. *Vyzovy sovremennosti: problemy, vozmozhnosti, reshenija*: monografija [Challenges of the present: problems, opportunities, solutions: monograph]. Stavropol', AGRUS Stavropol'skogo gos. agrarnogo un-ta, 2015. (In Russ.)

10. Korobejnikova L.S. Analiz rezul'tativnosti zakupochnoj dejatel'nosti v ramkah obosnovanija sposobov opredelenija postavshhikov (podrjadchikov, ispolnitelej) [Analysis of the effectiveness of procurement activities as part of the justification of the methods for identifying suppliers (contractors, executors)]. *Finansovyj vestnik*, 2016, no. 2 (33), pp. 109-117. (In Russ.)

11. Prokopchuk G.V. *Sub'ekty obshhestvennogo kontrolja zakupochnoj dejatel'nosti zakazchika* [subjects of public control of the purchasing activity of the customer] mezhdunar. nauchn.-prakt. konferencii «Aktual'nye voprosy razvitija konkurentnoj politiki, sovershenstvovaniya pravoprimeritel'noj praktiki presechenija nedobrosovestnoj konkurencii i nadlezhashhej reklamy». Voronezh, Izdatel'skij dom VGU, 2016, pp. 117-121. (In Russ.)

12. Balaeva O.N., Bal'sevich A.A., Bashina A.S. and others. *Jempiricheskij analiz sistem goszakupok v Rossii*: monografija [An Empirical Analysis of Public Procurement Systems in Russia: Monograph]. Nac. issled. un-t «Vysshaja shkola jekonomiki». Moscow, Izd. dom VShJe, 2015. (In Russ.)