

УДК 338.2

***ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ФИНАНСОВОГО  
МОНИТОРИНГА ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ  
ПОСТАВЩИКОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ПО  
44-ФЗ***

***Минчук Д. О.***

*Студент*

*ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет»*

*Красноярск, Россия*

**Аннотация:**

В статье изучена возможность применения механизмов финансового мониторинга для выявления недобросовестных поставщиков в системе государственных закупок по 44-ФЗ. С помощью методов сравнительного анализа нормативно-правового, организационно-функционального, информационно-аналитического и методического обеспечения финансового мониторинга и государственных закупок были выявлены сходства и различия систем контроля в данных сферах. Сделаны выводы о том, что внедрение методов контроля финансового мониторинга в систему контроля государственных заказов не позволит выявлять недобросовестность поставщика до заключения контракта, но снизит количество недобросовестных участников в процедуре участия в аукционах.

**Ключевые слова:** государственные закупки, 44-ФЗ, финансовый мониторинг, 115-ФЗ

***THE POSSIBILITY OF APPLICATION OF FINANCIAL MONITORING  
METHODS FOR IDENTIFICATION OF UNSCRUPULOUS SUPPLIERS IN  
STATE PROCUREMENTS SYSTEM OF 44-FL***

***Minchuk D.O.***

*Student*

*Siberian Federal University*

*Krasnoyarsk, Russia*

**Annotation:**

In this article, the possibility of application of financial monitoring methods for identification of unscrupulous suppliers in state procurements system of 44-FL was studied. Using the methods of comparative analysis of the regulatory, organizational and functional, information and analytical, methodological support of financial monitoring and the state procurement system, the similarities and differences of control systems in these areas were revealed. Conclusions are drawn on the possibilities that the incorporation of financial monitoring methods into state procurements system will not reveal unscrupulous suppliers before the contract, but will reduce the number of unscrupulous participants in the procedure for participation in auctions.

**Keywords:** state procurements system, 44-FL, financial monitoring, 115-FL

Все бюджетные учреждения при осуществлении собственной финансово-хозяйственной деятельности вынуждены взаимодействовать с контрагентами через систему государственного заказа по закупке товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1]. При этом как заказчик, так и исполнитель контракта обязаны следовать одному из основных принципов контрактной системы – принципу ответственности за результативность. Тем не менее, риски ненадлежащего исполнения контрактов в настоящее время остаются высокими.

По данным Министерства финансов Российской Федерации, за I квартал 2019 года в системе государственных закупок было выявлено 5729 нарушений, связанных с действиями (бездействиями) участников закупок [5]. Также, по данным Генеральной прокуратуры РФ, за 2018 год было зафиксировано 853868 нарушений закона в экономической сфере, при этом преступления в сфере государственных закупок составили 14,7% или 125519 от данного числа [6].

Существуют разные причины ненадлежащего исполнения контрактов, и одним из них является этический фактор или, другими словами, недобросовестность поставщиков. В Российской Федерации уже существует процедура выявления недобросовестных поставщиков [2] и внесения информации о них в специально созданный реестр [3]. Тем не менее, существуют мнения [4], что реестр недобросовестных поставщиков непосредственного отношения к обеспечению защиты интересов заказчиков не имеет, так как его интересы уже нарушены фактом уклонения поставщика от заключения контракта или фактом нарушения обязательств.

По этой причине разработка механизмов по выявлению недобросовестных поставщиков в системе государственных закупок, в том числе с использованием методов и подходов из других сфер, до сих пор остается актуальной проблемой. Одной из таких сфер является финансовый мониторинг, основная цель которого заключается в предотвращении использования финансовой системы для легализации преступных доходов и финансирования терроризма [7]. Именно из-за цели финансового мониторинга его важной составляющей является механизм контроля за операциями с денежными средствами и другим имуществом, то есть контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В связи с этим можно сделать предположение, что механизмы финансового мониторинга позволят улучшить систему выявления недобросовестных поставщиков.

Поэтому целью работы является оценка возможности применения механизмов финансового мониторинга для выявления недобросовестных поставщиков в системе государственных закупок по 44-ФЗ. Для достижения поставленной цели необходимо провести сравнительный анализ нормативно-правового, организационно-функционального, информационно-аналитического и методического обеспечения сфер государственных закупок и финансового мониторинга, выявить их сходства и различия, а также сформировать предложения по использованию механизмов финансового мониторинга в системе государственного заказа.

**Анализ нормативно-правового обеспечения.** Нормативно-правовое обеспечение является основой деятельности всех сфер государства. Сферы государственных закупок и финансового мониторинга не являются исключением.

К основным документам сферы финансового мониторинга относятся Федеральный закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [8], документы Росфинмониторинга [9] и документы Банка России [10]. В сфере государственного заказа основным нормативно-правовым документом является Федеральный закон №44-ФЗ, а также Постановления и Распоряжения Правительства РФ [11].

Изучение данных документов показало, что они обладают заметными сходствами в разрезе организационных мер по проверке и контролю юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В таблице 1 представлены сходства систем нормативно-правового обеспечения сфер финансового мониторинга и государственных закупок

Таблица 1 – Сходства систем нормативно-правового обеспечения сфер финансового мониторинга и государственных закупок

| Критерий   | Система контроля финансового мониторинга в финансовых организациях  | Система контроля государственных закупок в бюджетных учреждениях                      |
|--|---|---|
| Характер нормативно-правовых документов          | Обязательный и рекомендательный   | Обязательный  |
| Ответственные лица за соблюдение правил контроля | Специальное подразделение или должностное лицо, ответственное за соблюдение правил контроля в целях ПОД/ФТ и программ его осуществления | Контрактная служба или контрактный управляющий  |
| Источники проверки контрагентов                  | Реестр отказов ЦБ РФ, перечень организаций, причастных к ОД/ФТ  | Реестр недобросовестных поставщиков и реестр контрактов                               |
| Характер проводимых мероприятий по контролю      | Первичный до начала работы с контрагентом и регулярный в течение работы с ним   | Первичный до заключения договора и регулярный в течение работы с победителем аукциона |

В соответствии с таблицей 1, контроль в сфере финансового мониторинга и в системе государственных закупок осуществляется ответственными лицами, которые регулярно проверяют информацию о контрагентах в перечне организаций, причастных к ОД/ФТ, или в реестре недобросовестных поставщиков.

Отличия, существующие в анализируемых системах, в основном связаны с предметом контроля. Так, финансовый мониторинг осуществляет регулярную проверку операций, подлежащих обязательному контролю, с целью выявления подозрительных операций с денежными средствами и другим имуществом. Вместе с этим, в сфере государственных закупок проводится только первоначальная проверка соответствия победителя аукциона требованиям, представленным в статье 31 Федерального закона 44-ФЗ. При этом контроль, осуществляемый после данной проверки, направлен именно на текущую работу контрагента в рамках исполнения договора. Другими словами, регулярный контроль исполнителя контракта ограничен рамками текущего договора с ним.

**Анализ организационно-функционального обеспечения.** В соответствии с изученными нормативно-правовыми актами, в каждой из рассматриваемых сфер существуют ответственные за соблюдение правил контроля лица. Для сферы финансового мониторинга – это специальное подразделение или должностное лицо, для государственных закупок – контрактная служба или контрактный управляющий.

Для сферы государственного заказа форма организации управления закупочной деятельностью определяется годовым объемом закупок: так, при совокупном годовом объеме закупок до 100 млн.руб. заказчик должен назначить контрактного управляющего, в ином случае – создать контрактную службу. Форма организации деятельности в сфере финансового мониторинга зависит от вида организации: если организация кредитная – необходимо создать отдел по финансовому мониторингу, если организация является финансовой некредитной – назначить ответственное лицо.

Основными документами, определяющими требования к ответственным лицам в сфере финансового мониторинга являются Указания Банка России от 09.08.2004 №1486-У [12] и от 05.12.2014 №3470-У [13]. В соответствии с ними, ответственный сотрудник должен:

- иметь высшее юридическое или экономическое образование;
- иметь опыт руководства отделом кредитной организации или опыт работы в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (ПОД/ФТ).

Контрактный управляющий, в свою очередь, должен соответствовать следующим требованиям, в соответствии с 38 статьей 44-ФЗ [1]:

- иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок;
- числиться в штате организации;

– не являться близким родственником лиц, участвующих в закупках, проводимых организацией.

Стоит учитывать, что данные требования вступили в силу с 2017 года. До этого занимать должность контрактного управляющего мог любой человек, имеющий профессиональное или дополнительное образование в области государственного заказа.

Таким образом, две рассматриваемые сферы обладают схожими требованиями к организации собственной деятельности, основной отличительной чертой, правда, остается требование к опыту работы у ответственного лица в сфере финансового мониторинга.

**Анализ методического обеспечения.** Как ответственные лица в сфере финансового мониторинга, так и в сфере государственных закупок осуществляют свою деятельность на основе определенных правил.

Так, деятельность контрактной службы должна осуществляться в соответствии с положением, утвержденным федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. При этом заказчик также прописывает функции и обязанности контрактной службы во внутреннем документе организации. Стоит отметить, что данные функции и правила должны разрабатываться в строгом соответствии с нормативно-правовыми актами в сфере государственных закупок. Таким образом, характер устанавливаемого методического обеспечения является обязательным.

В сфере финансового мониторинга также присутствуют обязательные методические правила осуществления контроля, тем не менее, отличительной чертой данной сферы является наличие и правил рекомендательного характера. Другими словами, все финансовые организации самостоятельно разрабатывают правила контроля, при этом учитывая особенности своей сферы деятельности, а также рекомендаций Росфинмониторинга [14].

**Анализ информационно-аналитического обеспечения.** В настоящее время основными инструментами облегчения и оптимизации организации контроля в сфере финансового мониторинга и государственных закупок является автоматизация. В связи с этим в данных сферах разработано информационно-аналитическое обеспечение, позволяющее ускорить и упростить контрольную деятельность.

На рынке программного обеспечения существует множество программных продуктов, отвечающих требованиям заказчика. Все они обладают функционалом, соответствующим определенной сфере. Основным функционалом программного обеспечения в сфере финансового мониторинга являются:

- анализ и выбор подозрительных и обязательных сведений об операциях с денежными средствами;
- логический контроль сведений, подготовленных для передачи в Росфинмониторинг;
- подготовка и контроль сведений о случаях отказов от заключения договора банковского счета для передачи в Росфинмониторинг.

Основной целью программного обеспечения в сфере государственного заказа является проверка информации о поставщиках, которые уклонились от заключения договора или существенно нарушили условия договора. Другими словами, поиск отрицательной деловой репутации участников государственных закупок.

Таким образом, информационно-аналитическое обеспечение в данных сферах кардинально отличается друг от друга, связано это с целевой аудиторией данных продуктов.

Подводя итог сравнительному анализу, можно сделать вывод, что контроль в сферах финансового мониторинга и государственного заказа обладают как сходствами и различия. На их основе возможно

усовершенствовать существующую систему контроля государственных заказов следующим образом:

- внедрить регулярные проверки поставщиков на соответствие требованиям как 44-ФЗ, так и 115-ФЗ;

- на должность контрактного управляющего в обязательном порядке принимать сотрудников, имеющих не только образование, но и опыт в осуществлении государственных закупок;

- разработать и внедрить систему норм рекомендательного характера по организации контроля, позволяющую учитывать особенности сфер деятельности заказчика;

- разработать программное обеспечение, автоматизирующее и упрощающее осуществление первого и третьего пункта данных предложений.

Внедрение механизмов финансового мониторинга в систему проверок исполнителей в системе государственных заказов будет иметь положительный эффект. Это, с другой стороны, не позволит выявлять недобросовестность поставщика до заключения контракта (это бы противоречило 44-ФЗ), но возможно снизит количество недобросовестных участников в процедуре участия в аукционах.

Данное исследование может помочь специалистам, изучающим механизмы выявления недобросовестных поставщиков. Данные о сходствах и различиях двух проанализированных сфер могут помочь грамотно усовершенствовать сферу государственных закупок.

### **Библиографический список:**

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 5 апреля 2013 N 44-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

2. Косарев, К. В. Порядок включения в реестр недобросовестных поставщиков лиц, нарушающих условия исполнения контракта, заключенного в рамках федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (на примере учреждений уголовно-исполнительной системы) / К. В. Косарев, А. В. Коновалов // Вестник Кузбасского института. – 2016. – №4(29). – С. 155-159.

3. О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) : Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. №1062 // Российская газета. – 2013. – 4 дек.

4. Беляева, О. А. Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков / О. А. Беляева // Журнал российского права. – 2018. – №4(256). – С. 54-63

5. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам I квартала 2019 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Минфина России. – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/>

6. Бычков, А. М. Преступления в сфере государственных закупок. Соотношение преступности и наказуемости / А. М. Бычков, А. В. Победоносцева // Государственная служба и кадры. – 2019. – №2. – С.173-175

7. Прошунин, М. М. Финансовый мониторинг в системе противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (Российский и зарубежный опыт) :автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук : 12.00.14 / Прошунин Максим Михайлович. – Москва, 2010. – 44 с.

8. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма :федер. закон Российской Федерации от 07 июля 2001 г. №115-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 9 июля.

9. Документы Федеральной службы по финансовому мониторингу [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. – Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru/documents/rfm>

10. Документы Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу. – Режим доступа: <http://www.fedsfm.ru/documents/cbr>

11. Нормативно-правовые акты 44-ФЗ [Электронный ресурс] / Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/document/view.html?sectionId=907>

12. О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за соблюдение правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и программ его осуществления в кредитных организациях [Электронный ресурс] : Указание банка России №1486-У от 09 августа 2004 //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

13. О квалификационных требованиях к специальным должностным лицам, ответственным за реализацию правил внутреннего контроля в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в некредитных финансовых организациях [Электронный ресурс] : Указание Банка России №3470-У от 05

декабря 2014 №3470-У //Справочная правовая система «КонсультантПлюс». –  
Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

14. Об утверждении рекомендаций по разработке критериев выявления и определению признаков необычных сделок[Электронный ресурс] : Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 8 мая 2009 г. №103 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

*Оригинальность 81%*