Контроль, мониторинг и аудит в сфере государственных закупок

Кравченко В.В., ассистент Высшей инженерно-экономической школы, ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», Санкт-Петербург, Россия

Аннотация. В статье анализируется контрактная система Российской Федерации и способы ее контролирования в виде аудита, контроля и мониторинга. Сделаны выводы по недочетам действующей системы и приведены показатели оценки ее функционирования.

Ключевые слова: государственные закупки, аудит, контроль, мониторинг, показатели эффективности.

Control, monitoring and audit in the field of public procurement

Kravchenko V.V., assistant of Graduate School of Industrial Economics, St. Petersburg Polytechnic University of Peter the Great, St. Petersburg, Russia

Annotation. The article analyzes the contract system of the Russian Federation and how to control it in the form of audit, control and monitoring. Conclusions are drawn on the shortcomings of the current system and indicators are given for assessing its functioning.

Keywords: public procurement, audit, control, monitoring, performance indicators.

В настоящее время проблема государственных закупок является очень актуальной. Наиболее широком смысле под этим понимается закупка товаров, работ, услуг для государственных или муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений за счет бюджетных средств [2]. Важно отметить, что такого вида закупки проводятся в соответствии с заранее указанными в документации

условиями и в определенные сроки. Для заказчиков важно соблюдение принципов состязательности, справедливости [8].

Государственные закупки осуществляются по правилам, прописанным в федеральном законе Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [7].

На практике по итогу конкурсной процедуры заключается контракт с будущим поставщиком, то есть победителем закупочной процедуре, предложившем наиболее привлекательные условия, или, другими словами, наименьшую цену. Контракт может быть государственный или муниципальный в зависимости от уровня проведения закупки.

Принципам контрактной системы посвящены отдельные статьи в фундаментальном 44 федеральном законе, а именно с 6 по 12 статью. Это показывает, что «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок» [7, с. 14].

Основными игроками системы государственных закупок выступают заказчике в виде федеральных, региональных и муниципальных структур и поставщике в виде любых юридических лиц, не исключая индивидуальных предпринимателей.

При проведении государственных закупок заказчики решают последовательные задачи, представленные на рисунке 1.

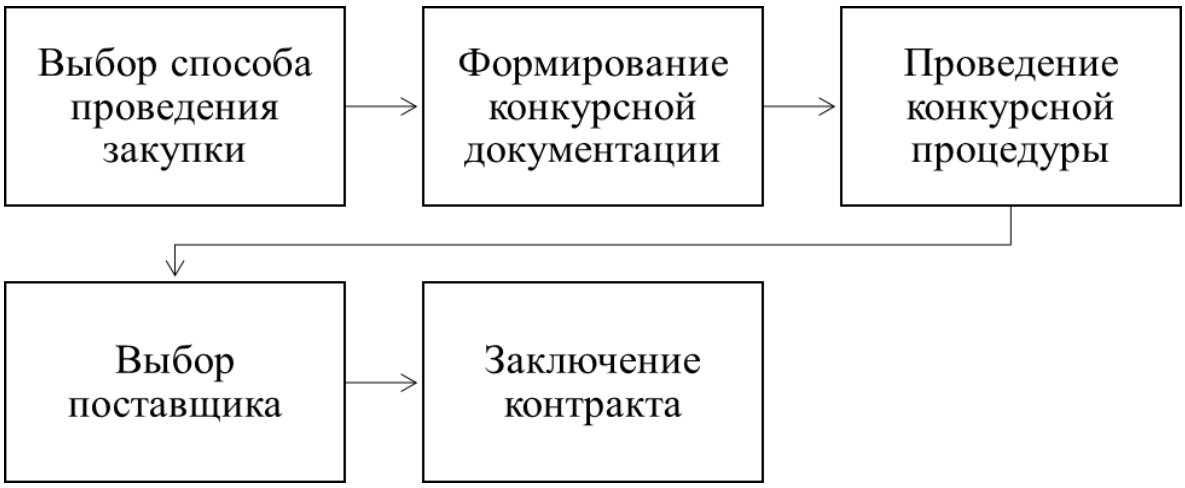

Рис. 1 – Процедура проведения государственных закупок для заказчика

Важно отметить, что на этапе формирование конкурсной документации максимально описываются требования к предоставляемым товарам, услугам, а именно цена, качество, сроки, технические характеристики.

На сегодняшний день существует две укрупненные группы, проведения государственных закупок, которые схематично отображены на рисунке 2 [6].

Рис. 2 – Способы проведения государственных закупок

Согласно данным официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru самыми распространённым способом, используемых в рамках 44-ФЗ являются: электронный аукцион и закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) [3].

Для второго игрока контрактной системы процедуры проведения закупок видит немного по-другому (рисунок 3). Причем второй этап делается строго с требованиями конкурсной документации, что увеличивает шанс к переходу к завершающему этапу конкурсной процедуры [2].

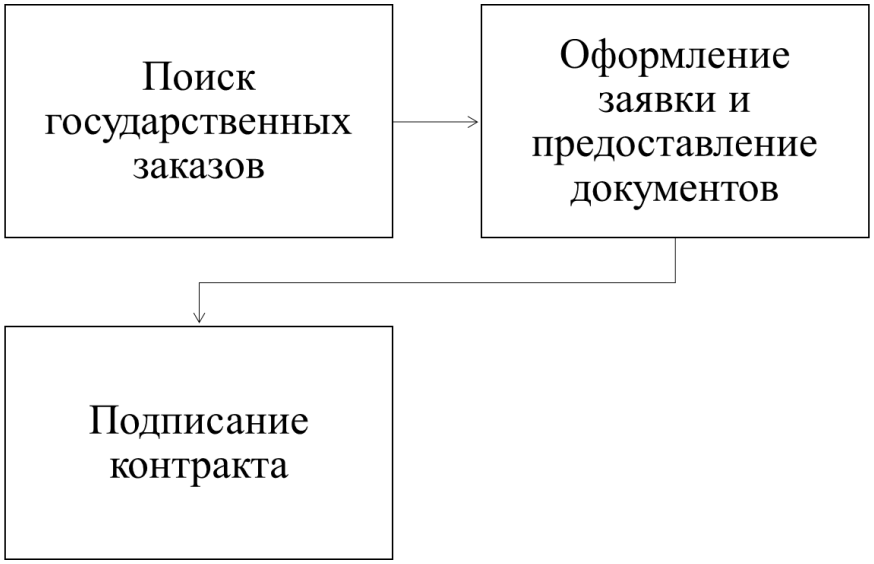

Рис. 3 – Процедура проведения государственных закупок для поставщика

Для соблюдения обеспечения принципов контрактной системы, о которых сказано в федеральном законе 44 осуществляется контроль, мониторинг и аудит со стороны органов государственной власти.

«Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок» [4, с. 249]. Обобщая 97 статью 44-ФЗ «мониторинг осуществляется на основе информации, содержащейся в единой информационной системе, Министерством Финансов России, который является федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок» [7, с. 250].

К процессу мониторинга относится три основные цели:

- Оценка степени выполнения государственными программами РФ Согласно распоряжению Правительства РФ №1950-р к программам относятся

«I. Новое качество жизни II. Инновационное развитие и модернизация экономики III. Обеспечение национальной безопасности IV. Сбалансированное региональное развитие V. Эффективное государство», а также программами субъектов РФ, международных обязательств и выполнения функций и полномочий государственных органов [6];

- Оценка обоснованности закупок, а именно объект и (или) объекты закупок (на основе программ), начальная (максимальная) цена контракта, способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- Совершенствование законодательства.

По итогам календарного года Сводный аналитический отчет является результатом мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечение государственных и муниципальных нужд. Он предоставляется в Правительство РФ до 30 апреля следующего за отчетным годом. Аналитический отчет состоит из систематизированной информации о планировании и осуществлении закупок, результатах контроля в сфере закупок, об оценке эффективности, о совершенствовании законодательства в сферах закупок.

В результате мониторинга закупок в контрактной системе РФ Министерство Финансов РФ публикует на официальном сайте два документов (категории опубликованных документов):

- Отчет (аналитический. Сводный, доклад о результатах осуществления закупок, доклад о результатах мониторинга);
- Документ (мониторинг применения 44-ФЗ, мониторинг применения 223-ФЗ, статистические показатели).

Стоит отметить, что отдельно публикуемые документы в итоге представляют из себя сводный аналитический отчет и статистические показатели

В заявленных публичных целях Министерства Финансов РФ есть пункт о государственных закупках, а именно: оптимизация процедур государственных закупок, разработка единых форматов документов, наполнение/ведение каталога товаров (работ/услуг) для государственных/муниципальных нужд.

Однако в настоящее время на официальном сайте МИНФИНА России имеется раздел, посвящённый мониторингу закупок, при этом данные заканчиваются на втором полугодии 2017 года.

Размещенные документы разносятся по категориям отчет, документ и статистика, которые при детальном рассмотрении являются аналитическим отчетом и сводным аналитическим отчетом (отчет), доклад о результатах мониторинга применения 44-фз и доклад о результатах мониторинга применения 223-фз (документы), статистические показатели (статистика). Однако логика при наименовании категорий отсутствует, это можно сделать только, заглянув в каждый отдельный документ самостоятельно.

Все категории документов представляют собой одну и ту же информацию. Что логически вытекает из того, что источником информации для всех категорий документов является Федеральное казначейство, ФАС, ЕИС.

Результативность закупок – это доля заключенных и исполненных контрактов, а также экономия по результатам проведения процедуры закупки.

Аудитом государственных закупок называют процедуру «проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам» [7, с. 250]. Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и контрольно-счетные органы муниципальных образований осуществляют аудит в сфере государственных закупок в пределах своих полномочий.

Для процедуры аудита важны причины отклонений, нарушений и недостатков контрактной системы, которые обнаруживаются в результате анализа и оценивания информации. Результатом такого рода процедур является систематизация и размещение информации в единой информационной системе.

Субъекты контроля являются заказчики, комиссии по осуществлению закупок (их члены), уполномоченные органы, учреждения и электронные площадки.

Рис. 4 – Объекты и субъекты контроля государственных закупок

Рисунок показывает объекты и субъекты контроля. Объектами контроля выступают федеральные органы исполнительной власти, Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) и Федеральная антимонопольная служба (ФАС России). Как правило, данное схематичное отображение будет действительно и для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и для органов местного самоуправления муниципального района или городского округа. Средствами контроля являются плановые и внеплановые проверки.

«Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в шесть месяцев. Плановые проверки проводятся в отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки, за исключением указанной в части 13 настоящей статьи комиссии, контрольным органом в сфере закупок не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя)», как пишется в ФЗ-44. [7, с. 257]

Основания для внеплановой проверки являются:

- обращение (жалоба) со стороны участника закупки или других объединений;

- поступление информации (редакция с 1 июля);
- истечение срока исполнения ранее выданного предписания.

ФАС ведет активную работу, но она начинается только после обращения с жалобами, или после нового года перед формированием итогового отчета, причем начинают подниматься старые дела. В итоге проверки, исправляющие документацию, удлиняют процедуру закупки, что иногда приводит к невыполнению плана или задержки результатов.

Рис. 5 – Контролирующие субъекты контрактной системы

Согласно статье 34 Бюджетному Кодексу Российской Федерации, «принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности)» [5, с. 44]. При этом одним из основных принципов осуществления государственных закупок на основании федерального закона 44 является принцип ответственности за результативность, а именно «необходимость достижения заданных результатов обеспечения

государственных и муниципальных нужд». Таким образом возникает некое несоответствие понимания эффективности государственных закупок. Однако, стоит отметить, что современные методики оценки эффективности осуществляемых закупок стараются учесть два этих фактора пусть и не всегда совсем равнозначно.

На сегодняшний день в России существуют 85 субъектов РФ. Каждый субъект имеет свое утвержденное распоряжение «Об утверждении Методики оценки эффективности закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд области\края\региона». Это связано не только со специфичностью регионов, их развитием и особенностью территориального расположения, но и с передачей части функций на субъекты РФ, о которых говорилось в предыдущем параграфе.

Не смотря на обособленность утвержденных методик, векторы их оценки эффективности являются сонаправленными. Под этим подразумевается, что все методики выстроены на основе процедурного подхода с использованием расчетно-баллового метода и разнятся только в количестве рассчитываемых коэффициентов.

Процедурный подход подразумевает наличие коэффициентов, описывающих результативность и законность каждого этапа государственной закупки, представленных на рисунке.

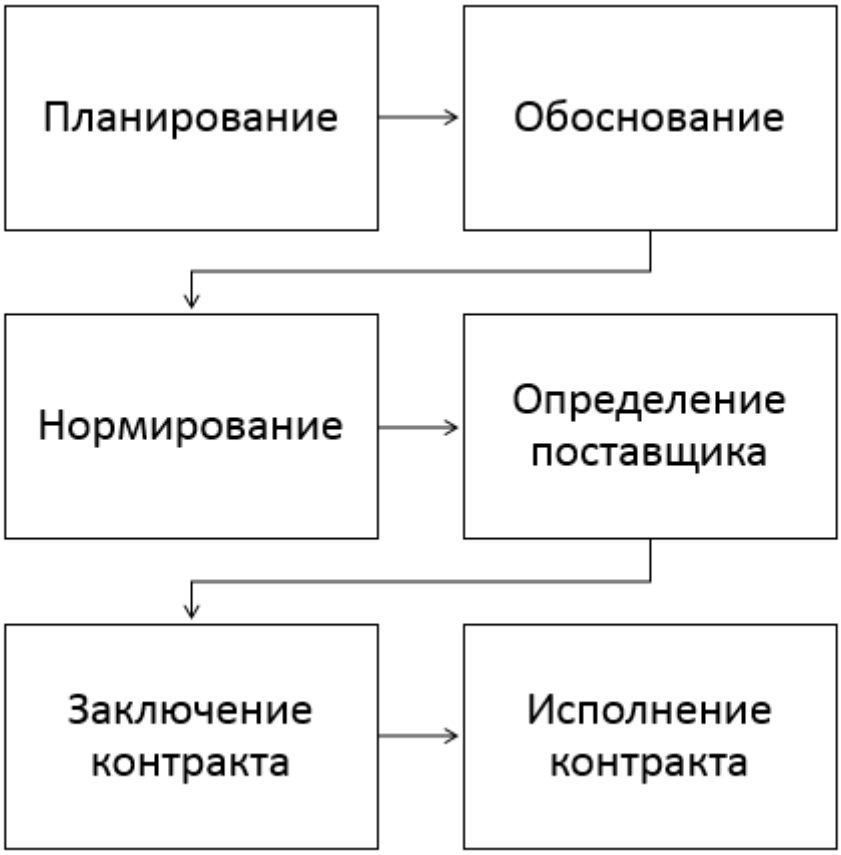

Рис. 6 – Схема процедуры государственных закупок

Самые распространенные показатели эффективности, встречающиеся в методике каждого региона:

- среднее количество поставщиков, учувствовавших в конкурсе (этап определения поставщика);
- доля контрактов, заключенных с субъектами малого бизнеса (обоснование, определение поставщика);
- доля обжалованных результатов проведенных процедур (заключение контракта);
- экономия на 1 рубль затрат (заключение контракта);
- затраты на эксплуатацию на 1 рубль экономии (заключение контракта);
- эффективность планирования расходов бюджета (планирование);
- исполнение контрактов по качеству (исполнение контракта);

- показатель эффективности расходования бюджетных средств заключение контракта).

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 27.12.2019)

2. Госзакупки, госзаказы // Vsetreningi.ru: Все тренинги и семинары. URL: https://vsetreningi.ru/schools/goszakupki_goszakazy (дата обращения 15.05.2017).

3. Единая информационная система в сфере закупок https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html

4. Нестерович Н.В. Эффективность государственных закупок: «Экономика должна быть» // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2015. №40. С. 56-63.

5. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 N 1950-р (ред. от 26.07.2019) <Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации>

6. Способы осуществления государственных закупок и административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе // УФАС по Ленинградской области URL: http://lenobl.fas.gov.ru/analytic/13809 (дата обращения 25.09.2017).

7. Федеральный закон от 05.04.2013г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 29.07.2017).

8. Что такое госзакупки и для чего они нужны? Подробная информация для новичков + обзор существующих видов торгов по 44-ФЗ // Zakupkihelp.ru: информационный портал для участников закупок. 2012. URL: http://www.zakupkihelp.ru/uchastniku-zakupok/chto-takoe-goszakupki.html (дата обращения 05.06.2016).

References

1. Budget Code of the Russian Federation dated 07/31/1998 N 145-ФЗ (as amended on 12/27/2019)

2. Government procurements, government orders // Vsetreningi.ru: All trainings and seminars. URL: https://vsetreningi.ru/schools/goszakupki_goszakazy (accessed 05.15.2017).

3. Unified procurement information system https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html

4. Nesterovich N.V. The effectiveness of public procurement: “The economy should be” // State order: management, placement, provision. 2015. No40. S. 56-63.

5. The order of the Government of the Russian Federation dated 11.11.2010 N 1950-r (as amended on July 26, 2019) <On approval of the list of state programs of the Russian Federation>

6. Methods of public procurement and administrative responsibility for violation of the law on the contract system // UFAS in the Leningrad Region URL: http://lenobl.fas.gov.ru/analytic/13809 (accessed September 25, 2017).

7. Federal Law of 04/05/2013 No. 44-ФЗ “On the contract system in the field of procurement of goods, work, services to meet state and municipal needs” (as amended on July 29, 2017).

8. What are public procurements and why are they needed? Detailed information for beginners + an overview of existing types of bidding under 44-FZ // Zakupkihelp.ru: information portal for procurement participants. 2012. URL: http://www.zakupkihelp.ru/uchastniku-zakupok/chto-takoe-goszakupki.html (accessed 05.06.2016).