УДК 342.5
DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

Участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок

К. В. Кузнецова

*Новосибирский государственный университет
Новосибирск, Россия*

Аннотация

Рассматривается деятельность Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в сфере финансового контроля государственных закупок. В ходе анализа был установлен ряд проблем, в том числе связанных с методологическим и нормативным обеспечением деятельности аудита государственных закупок. Выявлены существующие недостатки при проведении и реализации результатов аудитов и предложены рекомендации для повышения эффективности использования средств бюджета области. Также обоснована необходимость разработки единого стандарта и системы комплексных показателей для проведения аудита государственных закупок на федеральном уровне. Предложена система оценки эффективности государственных закупок с точки зрения экономии бюджетных средств в привязке к социально-экономическим целям (насколько потраченные средства удовлетворяют социально-значимым нуждам).

Ключевые слова

контрольно-счетные органы, региональный государственный финансовый контроль, экспертно-аналитическая деятельность, аудит государственных закупок, государственные закупки

Для цитирования

Кузнецова К. В. Участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2. С. 88–92. DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

The Audit Chamber of Novosibirsk Region in Regional State Financial Control of State Procurement

K. V. Kuznetsova

*Novosibirsk State University
Novosibirsk, Russian Federation*

Abstract

The article deals with the Audit Chamber of Novosibirsk Region in the field of financial control of state procurement. During the analysis, a number of problems were identified, including those related to the methodological and regulatory support of state procurement audit activities. The existing shortcomings in the conduct and implementation of the results of audits are revealed and recommendations are proposed to improve the efficiency of the use of regional budget funds. Also, it justified the need to develop a unified standard and a system of integrated indicators for conducting an audit of state procurement at the federal level. A system for evaluating the effectiveness of state procurement has been proposed, in terms of budgetary savings, in relation to socio-economic goals (how well the funds spent meet socially important needs).

Keywords

audit chamber, regional state financial control, expert and analytical activities, audit of state procurement, state procurement

For citation

Kuznetsova K. V. The Audit Chamber of Novosibirsk Region in Regional State Financial Control of State Procurement. *Juridical Science and Practice*, 2019, vol. 15, no. 2, p. 88–92. (in Russ.) DOI 10.25205/2542-0410-2019-15-2-88-92

© К. В. Кузнецова, 2019

ISSN 2542-0410

Юридическая наука и практика. 2019. Т. 15, № 2
Juridical Science and Practice, 2019, vol. 15, no. 2

Контрольно-счетные органы являются одним из ключевых элементов системы контроля за эффективностью использования государственных ресурсов, а также инструментом повышения качества принимаемых государством решений.

Согласно Уставу Новосибирской области, принятому Постановлением Новосибирского областного Совета депутатов от 31.03.2005 № 282-ОСД¹ и Закону Новосибирской области от 07.11.2011 № 131-ОЗ «О контрольно-счетной палате Новосибирской области»² Контрольно-счетная палата Новосибирской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля в регионе. Проведение контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, подготовка на основе их результатов предложений по устранению выявленных нарушений, совершенствованию законодательства, бюджетного процесса и системы управления государственной собственностью являются основными направлениями деятельности палаты.

Частью 1 статьи 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ)³ предусмотрено осуществление аудита в сфере закупок именно контрольно-счетными органами. Аудит закупок представляет собой проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Однако для более точного понимания аудита государственных закупок следует для начала разобраться с понятием «государственного аудита». С. В. Степашин считает, что «с юридической точки зрения государственный аудит можно рассматривать как межотраслевой правовой институт, регулирующий отношения в сфере осуществления внешнего, независимого контроля деятельности органов государственной власти по управлению публичными ресурсами (финансовыми, материальными, интеллектуальными) в общественно значимых целях, включая обеспечение гарантий реализации принципа ответственности органов государственной власти и должностных лиц за эффективность и результативность их работы» [1. С. 57]. Е. И. Иванова дает государственному аудиту следующее определение: «Государственный аудит – это систематическая и конструктивная деятельность, базирующаяся на специфических факторах его воздействия на подконтрольный объект и общих принципах государственного управления с целью обеспечения взаимосвязи интересов государства, хозяйствующих субъектов и граждан страны» [2. С. 8]. Немного отличную точку зрения представляет А. К. Измоденов. По его мнению, «внешний аудит бюджета – это системный процесс получения и оценки объективных данных о качестве управления бюджетными средствами, состоянии внутреннего финансового контроля, достоверности финансовой отчетности, законности и эффективности расходования бюджетных средств, осуществляемый на всех стадиях бюджетного процесса контрольными органами, созданными заказчиком бюджетного аудита – законодательными (представительными) органами государственной власти, представительными органами местного самоуправления» [3. С. 15]. Таким образом, следует отметить, что единого подхода к понятию государственного аудита в настоящее время не сложилось. Как не сложилось и единого подхода к пониманию аудита государственных закупок (определения аудита закупок нет даже в Федеральном законе № 44-ФЗ), что, естественно, приводит к проблемам в правоприменительной деятельности.

Вопросы аудита в сфере закупок являются одним из ключевых направлений при осуществлении внешнего регионального государственного финансового контроля. Государственные закупки составляют значительную часть осуществляемой органами государственной власти субъекта финансово-хозяйственной деятельности, в связи с чем практически каждое кон-

¹ Справочно-правовая система «Гарант-Сервис» (дата обращения 06.12.2018).

² Сов. Сибирь. 2011. № 215.

³ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

трольное мероприятие по проведению внешнего государственного финансового контроля затрагивает вопросы аудита в сфере закупок.

В отличие от проверок, основной целью которых является обнаружение нарушений законодательства, аудит, в первую очередь, должен быть направлен на анализ результатов закупок с целью дальнейшего предотвращения выявленных проблем. Иначе говоря, сама цель аудита – это не выявить конкретное нарушение, а найти причину этого нарушения и разработать рекомендации для предотвращения нарушений в дальнейшем.

Контрольно-счетная палата Новосибирской области проводит аудиты государственных закупок на основании Стандарта внешнего государственного финансового контроля «Осуществление аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг» (СФК КСП НСО 2015/5⁴). Важно отметить, что общего государственного стандарта на данный момент нет, вследствие чего контрольно-счетные органы субъектов устанавливают свои показатели, критерии для проведения аудита.

Аудит в сфере закупок, осуществляемый Контрольно-счетной палатой НСО, охватывает все этапы деятельности заказчика в сфере закупок, а именно:

- этап планирования закупок товаров (работ, услуг);
- этап осуществления закупок;
- этап заключения и исполнения контракта.

Следует подчеркнуть, что если оценка обоснованности закупок проводится как в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, так и контроля (эти функции законом возложены на соответствующие органы), оценка степени достижения целей закупок – в процессе мониторинга и аудита, оценка законности – в рамках контроля и аудита в сфере закупок, то оценка эффективности расходов на закупки является ключевым, приоритетным вопросом именно органов аудита, т. е. контрольно-счетных органов.

Вопрос оценки эффективности закупок остается весьма спорным. Под эффективностью в стандарте Новосибирской области понимается достижение целей и результатов закупок с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата закупок с использованием выделенного объема средств. Однако практика указывает на то, что при оценке закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражается в полной мере степень эффективности закупки. Здесь также следует сказать о необходимости привязки аудита государственных закупок к социально-экономическим критериям эффективности (насколько потраченные средства удовлетворяют социально-значимым нуждам). Например, таких как: соответствие закупаемой продукции запросам граждан, соблюдение основных принципов государственных закупок, выбор квалифицированного и надежного поставщика, проведение социально значимых закупок в регионе, а также достижение в процессе закупок других социальных, экономических, экологических целей.

Например, предлагаемые критерии для оценки социально значимых закупок:

- доля состоявшихся закупок в сфере здравоохранения к общему объему закупок;
- доля состоявшихся закупок в сфере образования к общему объему закупок;
- доля состоявшихся закупок в сфере культуры и искусства к общему объему закупок.

При этом оценка эффективности расходов на закупки, осуществляемая Контрольно-счетной палатой Новосибирской области в ходе контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования бюджетных средств, направленных на закупки продуктов питания для областных государственных учреждений, подведомственных Министерству здравоохранения Новосибирской области», показала, что и экономии бюджетных средств не придается особого значения, цены на закупаемые продукты питания по ряду заключенных договоров превышают средние потребительские цены (по данным Новосибирскстата). Отмечены, например, поставки овощей по следующим ценам: капуста – 35 руб./кг (средняя цена – 31,16 руб./кг), свекла – 46 руб./кг (34,88), морковь – 46 руб./кг (42,1), картофель – 45 руб./кг (33,71). Несмотря на кажущуюся незначительность, эти примеры говорят о тенденции, и она неутешительна.

⁴ <http://ksp.nso.ru> (дата обращения 06.12.2018).

тельна: закупки пока не ведут ни к экономии, ни к эффективному использованию бюджетных средств.

Спорными вопросами аудита закупок также являются: какой объем государственных закупок должен быть подвержен аудиту? Все ли контракты и договоры должны быть проверены и оценены? Данные вопросы не находят отражения в методической и правовой базе. Для примера, согласно Годовому отчету о деятельности Контрольно-счетной палаты Новосибирской области⁵ в Новосибирской области в 2016 г. Контрольно-счетная палата Новосибирской области проверила 1 143 государственных закупок в регионе. В 2017 г. проверено всего 597 закупок. В ходе аудита закупок в 2016 г. установлено 306 нарушений на сумму 1 280,1 млн руб., а в 2017 г. – 432 нарушения и недостатка на сумму 1 935,9 млн руб. Из этих данных видно, что проверенный объем закупок уменьшился практически в два раза, а количество выявленных нарушений в то же самое время возросло в два раза, т. е. доля нарушений в общем объеме проверенных закупок в 2017 г. составила около 80 %. Основная часть нарушений приходится на случаи неправомерного изменения условий контрактов, ненадлежащего исполнения контрактов на строительные работы, непредъявления неустойки за несвоевременное исполнение контрактов, неразмещение информации об исполнении и оплате контрактов, выявлены многочисленные нарушения при расходе бюджета на строительство и ремонт дорог.

Если рассматривать статистику в общем по стране, то она тоже показывает нам отрицательную динамику. Согласно отчету Счетной палаты РФ⁶ в 2016 г. объем нарушений на процедурах в рамках Федерального закона № 44-ФЗ составил 48,4 млрд руб., достигнув в 2017 г. 104,6 млрд руб. При этом количество самих нарушений за год выросло почти в три раза: с 823 до 2 200, а экономия бюджетных средств снизилась с 9,9 до 6,7 %.

Для принятия мер по устранению (предотвращению) установленных в ходе аудита в сфере закупок нарушений и недостатков, их причин и последствий объектам аудита направляются представления Контрольно-счетной палаты Новосибирской области, содержащие соответствующие предложения. Направление предписаний с требованиями об устранении нарушений законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе отнесено к компетенции органов, осуществляющих контроль в сфере закупок. Информация о нарушениях законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе, установленных палатой, направляется в контрольный орган в сфере закупок (в НСО Контрольное управление Новосибирской области) для принятия мер в соответствии с его полномочиями.

Кроме того, КСП НСО подготавливает ежегодный отчет, содержащий информацию об аудитах в сфере государственных закупок, который представляет в Законодательное собрание НСО. А также в соответствии с принципом гласности внешнего государственного финансового контроля в СМИ и на сайтах в сети «Интернет» размещаются публикации о деятельности КСП НСО. Отчет размещается также на общероссийском сайте закупок zakupki.gov.ru. Данный механизм обеспечивает прозрачность и доступность результатов проверок и тем самым реализацию конституционных прав граждан.

По результатам проведенных аудитов в отчете отражаются предложения, направленные на совершенствование контрактной системы в сфере закупок. В то же время важно отметить, что механизмы реализации предложений КСП на законодательном уровне отсутствуют, нормы, регулирующие данный процесс, не определены. Следовательно, нарушения ежегодно обнаруживаются, однако целенаправленной работы по их устранению не проводится.

Таким образом, участие Контрольно-счетной палаты Новосибирской области в осуществлении регионального государственного финансового контроля в сфере государственных закупок на данный момент по большей части сводится к тому, что выявляются нарушения на различных стадиях осуществления закупок, готовятся предложения для предотвращения

⁵ <http://ksp.nso.ru> (дата обращения 06.12.2018).

⁶ <http://audit.gov.ru> (дата обращения 06.12.2018).

данных нарушений в дальнейшем, но фактически данные предложения, зачастую, просто не реализуются. Важным вопросом остается отсутствие единого стандарта для проведения аудита государственных закупок на федеральном уровне. Предполагается, что разработка данного стандарта позволит создать единую систему и структуру проведения аудитов государственных закупок в регионах, что приведет к возможности систематизации проблем, выявляемых в области закупок, с целью разработки комплексов мероприятий по их устранению. Немаловажным является разработка и утверждение общероссийских критериев для оценки эффективности государственных закупок в привязке к социально-экономическим целям.

В целом же данный институт является действенным механизмом независимого государственного финансового контроля в сфере государственных закупок. Если его продолжить развивать и внести соответствующие изменения и поправки в законодательство, это позволит сделать сферу государственных закупок более эффективной.

Список литературы / References

1. **Степашин С. В.** Государственный аудит и экономика будущего. М., 2008. 608 с.
Stepashin, S. V. Gosudarstvennyi audit i ekonomika budushchego [State audit and economy of the future]. Moscow, 2008, 608 p. (in Russ.)
2. **Иванова Е. И.** Формирование интегрированной системы информационного обеспечения государственного аудита: Автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2008. 51 с.
Ivanova, E. I. Formirovaniye integrirovannoi sistemy informatsionnogo obespecheniya gosudarstvennogo audita [Formation of an integrated system of information support for public audit]. Author's abstract. dis doc. econ. sciences. Moscow, 2008, 51 p. (in Russ.)
3. **Измоленов А. К.** Развитие внешнего аудита как направление оптимизации бюджетного процесса в субъекте Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2007. 25 с.
Izmodenov, A. K. Razvitiye vneshnego audita kak napravleniye optimizatsii byudzhethnogo protsesssa v sub'yekte Rossiiskoi Federatsii [The development of external audit as a direction to optimize the budget process in the subject of the Russian Federation]. Author's abstract. dis cand. econ. sciences. Ekaterinburg, 2007, 25 p. (in Russ.)

*Материал поступил в редколлегию
Received
29.01.2019*

Сведения об авторе / Information about the Author

Кузнецова Кристина Вячеславовна, магистрант, Новосибирский национальный исследовательский государственный университет (ул. Пирогова, 1, Новосибирск, 630090, Россия)

Kristina V. Kuznetsova, Graduate student, Novosibirsk National Research State University (1 Pirogov Str., Novosibirsk, 630090, Russian Federation)

kristina19.kristina@yandex.ru