

4. АУДИТ

4.1. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Антипова Т.В., д.э.н., профессор кафедры
«Экономика и финансы»

*Пермский национальный исследовательский
политехнический университет*

[Перейти на Главное МЕНЮ](#)
[Вернуться к СОДЕРЖАНИЮ](#)

Творческая идея данной статьи состоит во встраивании инновационных методов и новейших технологий настоящего времени в процесс аудита муниципальных закупок. В статье формулируются подходы к обеспечению инновационного развития аудита закупок муниципальных учреждений с учетом накопленного научного мирового опыта. Проанализированы ключевые положения действующих нормативно-правовых актов в сфере аудита муниципальных закупок. Рассматривается, кто и как осуществляет аудит в сфере муниципальных закупок. Схематично проиллюстрированы основные составляющие процесса проверки положены в основу формирования методологической базы аудита в сфере муниципальных закупок.

Для бюджетных правоотношений в Российской Федерации аудит в сфере закупок, особенно в части муниципальных закупок, – совершенно новое явление, возникшее в связи с вступлением в силу Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ (Закон 44-ФЗ). Т.е. сам по себе аудит в сфере закупок уже является инновационным, поскольку термин «инновация» происходит от латинского *innovatio*, что означает «обновление» (или «изменение», «перемена») и приставки *in*, которая переводится с латинского как «в направление». Если переводить дословно, *innovatio* – «в направлении изменений». Но «инновация – это не всякое новшество или нововведение, а только такое, которое серьезно повышает эффективность действующей системы» [4, с. 1].

Обобщенно это понятие может применяться также и к творческой идее, которая была осуществлена. Творческая идея в данном случае состоит в том, чтобы в процессе аудита муниципальных закупок использовать инновационные методы и новейшие технологии настоящего времени. Это «требует определенных изменений, модернизации ряда сложившихся в государстве систем управления финансовыми потоками (особенно бюджетного процесса), внедрения международных стандартов отчетности, контроля и аудита, корректировки функций финансовых ведомств страны и др. Возникает необходимость проведения большого объема научно-методической, организационно-практической и нормативно-правовой работы» [3, с. 202].

Важность этого направления обусловлена еще и тем, что муниципальные учреждения занимают львиную долю в структуре общественного сектора

РФ. А также тем, что в РФ еще в 2004 г. [6, с. 452] начат процесс перехода к бюджетированию, ориентированному на результат, основной идеей которого является повышение результативности (эффективности) бюджетных расходов [5, с. 248], в том числе и в процессе осуществления закупок для муниципальных нужд. В результате этих реформ предполагается повысить эффективность организаций общественного сектора [6, с. 450], и в этом смысле также модернизировать муниципальный сектор. Муниципальные учреждения – это особый тип организации, эффективность деятельности которых не может быть оценена такими же показателями, как деятельность частного сектора. Поэтому очень важно сформировать систему показателей оценки их результативности так, чтобы «выраженные с их помощью краткосрочные цели не вступали в противоречие с долгосрочными, а индивидуальные цели – с общественными. Показатели, отобранные для оценки состояния в различных аспектах деятельности, должны не только отражать прогресс в конкретной области, но и обеспечивать реализацию общей миссии и комплексной стратегии бюджетной политики» [2, с. 312].

Процедура муниципальных закупок в развитых странах прошла достаточно длинный путь эволюционного развития. В них муниципалитеты не рассматриваются как отдельные экономические субъекты, которые имеют собственные нужды, отличные от потребностей общества. Перед РФ, не имеющей такого опыта, стоит задача ускоренного внедрения инновационных технологий муниципальных закупок.

Кто проводит аудит муниципальных закупок, перед кем стоит задача внедрения этих инновационных технологий? Согласно действующей редакции Бюджетного кодекса РФ, в настоящее время государственный финансовый контроль подразделяются на внутренний и внешний¹. При этом органы внутреннего государственного финансового контроля осуществляют контроль в сфере закупок, а органы внешнего – аудит в сфере закупок [1, с. 32]. Таким образом, в дальнейшем для целей настоящей статьи рассматривается деятельность органов внешнего государственного финансового контроля, одной из функций которых является проведение аудита в сфере закупок.

В соответствии с п. 1 ст. 98 Закона 44-ФЗ, аудит в сфере закупок проводится Счетной палатой РФ (СП РФ), контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований.

СП РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении органов местного са-

¹ Подробнее см. Бюджетный кодекс РФ, ст. 265, п. 1.

моуправления², которые являются муниципальными учреждениями по своей организационно-правовой форме. Хотя в задачи СП РФ не входит контроль за целевым и эффективным использованием средств муниципальных бюджетов³, но этот высший орган внешнего государственного аудита (контроля) вправе провести проверки местных бюджетов – получателей межбюджетных трансфертов из федерального бюджета⁴, а также аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)⁵.

Учитывая то, что аудит в сфере закупок осуществляется отдельно по каждому уровню бюджетной системы, аудит муниципальных закупок непосредственно в муниципальных учреждениях уполномочены проводить контрольно-счетные органы муниципальных образований, а в случае отсутствия таковых – контрольно-счетные органы субъектов РФ. А поскольку СП РФ является высшим органом внешнего государственного аудита, постольку она определяет «правила игры», и все остальные контрольно-счетные органы РФ ориентируются на стандарты СП РФ.

Как и что проверяется в ходе аудита муниципальных закупок? Органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством 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 контрактам⁶.

В результате этого аудита устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируется информация о реализации указанных предложений, которая размещается в единой информационной системе⁷.

Единая информационная система в сфере закупок⁸ – совокупность информации, указанной в п. 3 ст. 4 Закона 44-ФЗ и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В соответствии с постановлением Правительства РФ «Об утверждении положения о размещении на официальном сайте РФ в информационно-телеком-

муникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» от 12 октября 2013 г. №913 официальным сайтом признан сайт www.zakupki.gov.ru. Т.е. до ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок вся информация о закупках размещается на официальном сайте www.zakupki.gov.ru (сайт). Инновацией в сфере аудита является использование информации с этого сайта с целью проведения проверок закупок муниципальных учреждений.

В результате анализа и переосмысления проработанной литературы (в том числе и зарубежной), разработана рабочая модель проведения аудита в сфере муниципальных закупок с использованием новейших информационных технологий. Эта рабочая модель представляет собой блок-схему аудирования муниципальных учреждений с использованием информации, размещенной на сайте. Блок-схема изображена на рис. 1.



Рис. 1. Процесс аудита муниципальных закупок

Краткое описание процедур, изображенных в виде блоков на рис. 1, состоит в следующем. Для поиска объекта аудирования в сфере закупок заходим на сайт и выбираем вкладку «Расширенный поиск». Формирование реестра завершённых закупок объекта аудита осуществляется посредством заполнения формы расширенного поиска, предлагаемой сайтом. Определяющими моментами поиска являются введение наименования объекта аудита – муниципального учреждения (или выбор из предлагаемого списка) и обозначение «Закупка завершена», если проводится последующий контроль. После формирования реестра закупок есть смысл отсортировать информацию по цене закупок. В результате сортировки самая дорогостоящая закупка будет стоять на первом месте и далее – закупки по убыванию цены.

Из наиболее крупных закупок необходимо сформировать перечень закупок, подлежащих аудиту. Во избежание противоречий, связанных с наличием контрольных мероприятий в отношении одной и той же

² Подробнее см. Федеральный закон «О Счетной палате РФ» от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ, ст. 15, п. 2.

³ Подробнее см. Федеральный закон «О Счетной палате РФ», ст. 5.

⁴ Подробнее см. там же, ст. 13, п. 1, подп. 5.

⁵ Подробнее см. там же, ст. 13, п. 1, подп. 13.

⁶ Подробнее см. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ, ст. 98, п. 3.

⁷ Подробнее см. там же, ст. 98, п. 4.

⁸ Подробнее см. там же, ст. 3, п. 9.

закупки, целесообразно проверить, не подлежала ли уже контролю выбранная к аудированию закупка. Для этого определяется номер этой закупки и затем в сведениях о результатах контроля по этой закупке мы можем видеть, например, что выдано предписание, содержание которого можно открыть в файле формата *.docx или *.pdf, активировав соответствующую ссылку. И тогда имеет смысл убрать из перечня подлежащих аудиту закупок уже проверенную закупку.

Далее, затребовав и проанализировав оригинальные документы закупки на наличие нарушений и сделав ссылки на нарушенные нормативно-правовые акты, пишется заключение. При этом необходимо четко отслеживать изменения в нормативно-правовой базе, чтобы избежать ссылок в заключении на устаревшие или недействующие нормативно-правовые акты. Кроме того, при выявлении в ходе контрольных мероприятий нарушений в хозяйственной, финансовой, коммерческой и иной деятельности объектов аудита (контроля), наносящих ущерб государству и требующих в связи с этим безотлагательного пресечения, при создании препятствий для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также по результатам проведенных контрольных мероприятий СП РФ вправе направить органам государственной власти, иным государственным органам, руководителям иных объектов аудита (контроля) представления для принятия мер по устранению выявленных недостатков и нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства РФ⁹.

Одним из самых трудоемких этапов является реализация материалов проверки. В случае неисполнения выданного представления СП РФ имеет право направлять руководителям объектов аудита (контроля) обязательные для исполнения предписания¹⁰. Ключевым моментом в реализации материалов аудита является то обстоятельство, что предписание может быть обжаловано в судебном порядке. Однако судебное разбирательство по результатам аудита – явление очень редкое (по результатам опросов практикующих бухгалтеров муниципальных учреждений) и трудозатратное, требующее квалифицированных юристов и большой временной период.

Поскольку использование бюджетных средств на проведение муниципальных закупок занимает все больший объем, актуальность этой темы будет только нарастать. А объем проверенных бюджетных средств органами аудита – один из критериев оценки их работы. Новации в законодательстве повышают их ответственность за качество и своевременность проведения аудита в сфере закупок, его востребованность. При этом законодатель через расширение полномочий позволяет органам внешнего государственного финансового контроля оперативно вмешиваться в процесс закупок, своевременно предотвращать отдельные нарушения, нивелировать негативные последствия.

⁹ Подробнее см. Федеральный закон «О Счетной палате РФ», ст. 26, п. 1.

¹⁰ Подробнее см. там же, ст. 27, п. 1.

Что касается фундаментальных задач, поставленных перед аудитом муниципальных закупок, необходимо сделать так, чтобы результаты этого аудита стали неотъемлемой частью стратегического планирования в кратко- и среднесрочной перспективе. Для этого необходимо выстроить систему оценки эффективности муниципальных закупок, без формирования которой невозможно оценить функционирование системы закупок и совершенствовать ее. Система оценки эффективности муниципальных закупок должна быть направлена на реализацию бюджетной стратегии и политики.

Для анализа и оценки эффективности аудита муниципальных закупок могут использоваться следующие показатели¹¹:

- доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок);
- среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- доля правонарушений, выявленных по итогам проведения аудита муниципальных закупок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок);
- доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях);
- доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений);
- отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах);
- средний размер наложенного административного штрафа, в том числе на должностных лиц и юридических лиц (в тыс. рублей);
- доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований).

Значимость (рейтинг) по 5-балльной шкале основных показателей эффективности аудита муниципальных закупок по результатам опроса муниципальных служащих в 2014 году приведен в табл. 1.

Таблица 1

РЕЙТИНГ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Наименование показателя	Рейтинг показателя
Своевременность и доступность отчетности по результатам аудита	4
Достоверность в предоставлении информации и документации	4
Востребованность населением результатов закупок	4

¹¹ Подробнее см. постановление Правительства РФ от 05.04.2010 N 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», п. 6 Приложения № 1.

Наименование показателя	Рейтинг показателя
Отсутствие претензий аудлирующих органов	4

В России развитие системы оценки эффективности аудита муниципальных закупок находится на начальной стадии, в основном на бумаге. Пока эта оценка основана на оценке второстепенных факторов, а не эффективности по существу. Для внедрения действенной системы оценки необходимо:

- разработать и внедрить систему показателей, реально оценивающих результаты аудита закупок. Эта система должна быть гибкой и изменяться в соответствии с общественными потребностями;
- оптимизировать бюджетный процесс с целью обеспечения подотчетности, прозрачности, ясности для каждого гражданина;
- создать простую и понятную систему учета и управления муниципального сектора;
- обучать и сертифицировать муниципальных служащих с целью повышения эффективности их деятельности.

Литература

1. Антипова Т.В. Государственный финансовый контроль в регионах [Текст] : учеб. пособие. – Пермь: ПГНИУ, 2014.
2. Антипова Т.В. Оценка эффективности деятельности муниципальных учреждений [Текст] / Т.В. Антипова // Аудит и финансовый анализ. – 2014. – №3. – С. 312-315.
3. Мельник М.В. Особенности аудита эффективности государственных (муниципальных) учреждений [Текст] / М.В. Мельник, Т.В. Антипова // Аудит и финансовый анализ. – 2010. – №6. – С. 198-208.
4. Милославский И. Новизна с последствиями. [Электронный ресурс] / И. Милославский. URL: <http://izvestia.ru/news/349367>
5. Antipova T. Effectiveness of budgetary entities // Journal of modern accounting and auditing. 2014. Vol. 10 ; no. 2. Pp. 248-251.
6. Antipova T., Bourmistrov A. Is Russian public sector accounting in the process of modernization? An analysis of accounting reforms in Russia // Financial accountability & management. 2013. Vol. 29. Pp. 442-478.

Ключевые слова

Муниципальные закупки; анализ закупок; аудит в сфере закупок; инновационный аудит; методология аудита в муниципальных учреждениях; методики оценки функционирования муниципальных учреждений; применение оценок эффективности в системе государственного аудита (контроля); бюджетное планирование, ориентированное на результат; оспаривание результатов аудита; реализация результатов аудита.

Антипова Татьяна Валентиновна

РЕЦЕНЗИЯ

В реалиях настоящего времени, обусловленных созданием условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами государственной политики и международного опыта, особенно актуальным является определение эффективности деятельности муниципальных учреждений. Актуальность работы определяется насущной необходимостью в научно-методических материалах и практических рекомендациях по формированию системы показателей эффективности, ориентированных на эффективное использование бюджетных средств.

В статье проводится оценка значимости показателей эффективности деятельности муниципальных учреждений. Ценность работы состоит в том, что в ней разработана система показателей эффективности и установлены значимость и приоритеты ключевых показателей эффективности деятельности.

Черданцев В.П., д.э.н., профессор кафедры менеджмента ФГБОУ ВПО «Пермская государственная сельскохозяйственная академия им. академика Д.Н. Прянишникова».