

Богославцева Л.В.,

кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы» РГЭУ (РИНХ)

Петренко А.О.,

кандидат экономических наук, заведующий контрольно-аналитическим сектором экспертно-аналитического отдела Управления финансового контроля Ростовской области

ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В статье обосновывается необходимость совершенствования государственного финансового контроля за закупками в условиях реализации

Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ. Выявлены проблемы финансового обеспечения госзакупок.

Сформулированы предложения повышения качества государственного контроля за финансированием государственных закупок с целью предупреждения бюджетных нарушений и повышения эффективности бюджетного финансирования государственной закупочной деятельности.

Ключевые слова: *государственный контроль, упреждающий контроль, финансирование государственных закупок, план государственных закупок.*

Bogoslavtseva L.V., Petrenkov A. O.

THE OBJECTIVE NECESSITY TO IMPROVE FINANCIAL CONTROL OF PUBLIC PROCUREMENT

The article substantiates the necessity of improving the state financial control over procurement in the implementation Federal law "On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs" dated April 5, 2013 № 44-FZ. Identified problems of financial provision of procurement. Proposals to enhance state control over the financing of public procurement to prevent

budgetary violations and improve the efficiency of budget financing of public procurement.

Key words: *state control, predictive control, state funding of procurement plan public procurement.*

В рамках реализации Программы повышения эффективности управления общественными финансами на период до 2018 года особую значимость приобретает задача совершенствования государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов, повышение управляемости финансовыми потоками и обеспечение контроля за закупками в бюджетном секторе.

Актуальность и объективная необходимость исследования проблем, связанных с контролем финансового обеспечения государственных закупок, обусловлены следующими основными факторами:

— возрастающей ролью системы государственных (муниципальных) закупок в повышении эффективности финансирования расходов бюджетов. Закупка товаров, работ и услуг для решения государственных (муниципальных) задач является методом государственного регулирования распределяемых ресурсов и повышения эффективности управления бюджетными расходами.

Общий объем закупок в 2014 году в России превысил 23 трлн. рублей, что составило около 34% ВВП страны¹;

— необходимостью научно обоснованного определения объема государственных и муниципальных закупок, обеспечивающих не только снижение затрат, но и качественное исполнение государственных и муниципальных услуг;

— обеспечением целевого, эффективного и достаточного финансирования государственных (муниципальных) закупок с целью повышения результативности использования бюджетных средств;

— сохраняющимися фактами нарушения законодательства о государственных закупках. Так, за 9 месяцев 2014 г. выявлено порядка 400 нарушений законо-

¹ www.fts-tender.ru //Сократят ли госзаказ? 17 марта 2015.

дательства о закупках на общую сумму около 112 млрд. руб.¹;

— необходимостью совершенствования методов и форм контроля за финансированием государственных (муниципальных) закупок.

С целью комплексного раскрытия проблем государственного финансового контроля за закупками необходимо раскрыть экономическое содержание понятия государственных закупок.

Во-первых, закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд являются особым видом деятельности, которая осуществляется государственными заказчиками через механизм покупки в соответствии с утвержденными расходными обязательствами и бюджетными ассигнованиями.

Во-вторых, функционирование системы государственных закупок для государственных нужд невозможно без их постоянной обеспеченности финансовыми ресурсами. В структуре финансовых ресурсов, необходимых для нормального функционирования государственной системы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд главным источником является бюджет.

Без определения качественных и количественных показателей системы государственной закупочной деятельности невозможно организовать всесторонний контроль за целевым и эффективным финансированием государственных закупок.

Качественные и количественные показатели государственных закупок определяются потребностями государства, экономическим потенциалом страны, а также объемом рынка продукции для государственных нужд. Поэтому в ходе контрольных мероприятий, прежде всего, представляется необходимым проследить взаимосвязь государственных закупок с потребностями государства.

Государственные потребности выражают экономические отношения между органами государственной власти, государственными и муниципальными учре-

ждениями и хозяйствующими субъектами **по** поводу перераспределения созданного валового внутреннего продукта и **использования производимых** материальных благ и услуг **для** выполнения функций и задач государства. Следовательно, государственные потребности находятся в тесной взаимосвязи с процессами расширенного воспроизводства и социально-экономического развития страны в условиях рыночной экономики (Рисунок 1).

Схема взаимодействия государственных потребностей и размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных потребностей отражает экономическое содержание процесса финансирования государственных и муниципальных закупок и объективную необходимость контроля за эффективным и целевым использованием бюджетных средств, за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов, за реализацией порядка и условий финансирования государственных закупок.

В основе организации контроля за финансированием и реализацией государственных закупок на современном этапе лежит Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который направлен на обеспечение эффективности средств бюджетов бюджетной системы России. Так, общий объем абсолютной экономии бюджетных средств от применения 44-ФЗ (по оценке Министерства экономического и социального развития Российской Федерации) составил в 2014 году 891 млрд. рублей или примерно 15 процентов, в то время как в 2013 году - только 7 процентов от начальной цены госзакупок.² В то же время относительная экономия бюджетных средств по результатам осуществления закупок составила всего 4 процента³, что свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования финансирования госзакупок.

² <http://www.rg.ru/2015/06/23/goszakupki.html> Топрваться будем честно.

³ http://www.ach.gov.ru/press_center. 25 ноября 2014 г.

¹ http://www.ach.gov.ru/press_center. 25 ноября 2014 г.



Рисунок 1 - Взаимозависимость (детерминированность) государственных потребностей с финансированием государственных закупок

На современном этапе государственный контроль за госзакупками осуществляется на основе следующих методологических принципов: единой законодательной базы; разграничения полномочий участников госзакупок в процессе финансирования; целевого финансирования; оптимизации и эффективности финансирования; управляемости финансовыми потоками.¹

Управлением финансового контроля Ростовской области в качестве дополнительного принципа был предложен принцип «упреждающего» контроля, который реализуется на этапах предварительного, текущего и последующего контроля² (рис. 2).

Губернатор Ростовской области поддержал предложение Ростфинконтроля по включению в план контрольной деятельности на 2015 год «упреждающих» проверок обоснованности начальных цен контрактов по всем закупкам областных подведомственных госучреждений стоимостью свыше 1 миллиона рублей, что поз-

волило провести соответствующие контрольные мероприятия в 100 подведомственных государственных учреждениях.

План контрольных мероприятий, в том числе планы-графики государственных закупок, текущий мониторинг потребности и целесообразности закупок, регламентирование их проведения представляют собой основу контрольной деятельности по обеспечению целевого и эффективного использования бюджетных средств.

Особенности размещения планов-графиков закупок на 2014 и 2015 годы на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" определены в Приказе Министерства экономического развития Российской Федерации №544 и Федерального казначейства № 18н от 20 сентября 2013 года (в ред. Приказа Минэкономразвития России № 528, Казначейства России №. 11н от 29.08.2014).

Условия размещения и содержание планов-графиков госзакупок позволяют определить объекты контроля исполнения плана закупок, которые отражены на рисунке 3.

¹ Богославцева Л.В. Генезис дефиниции «финансовые потоки» с точки зрения эволюции теоретической экономической мысли.// Финансовые исследования. 2012. № 4 (37). С. 13-21.

² <http://porpincws.ru/> .Ростфинконтроль рассказал, как по-новому противодействовать коррупции.

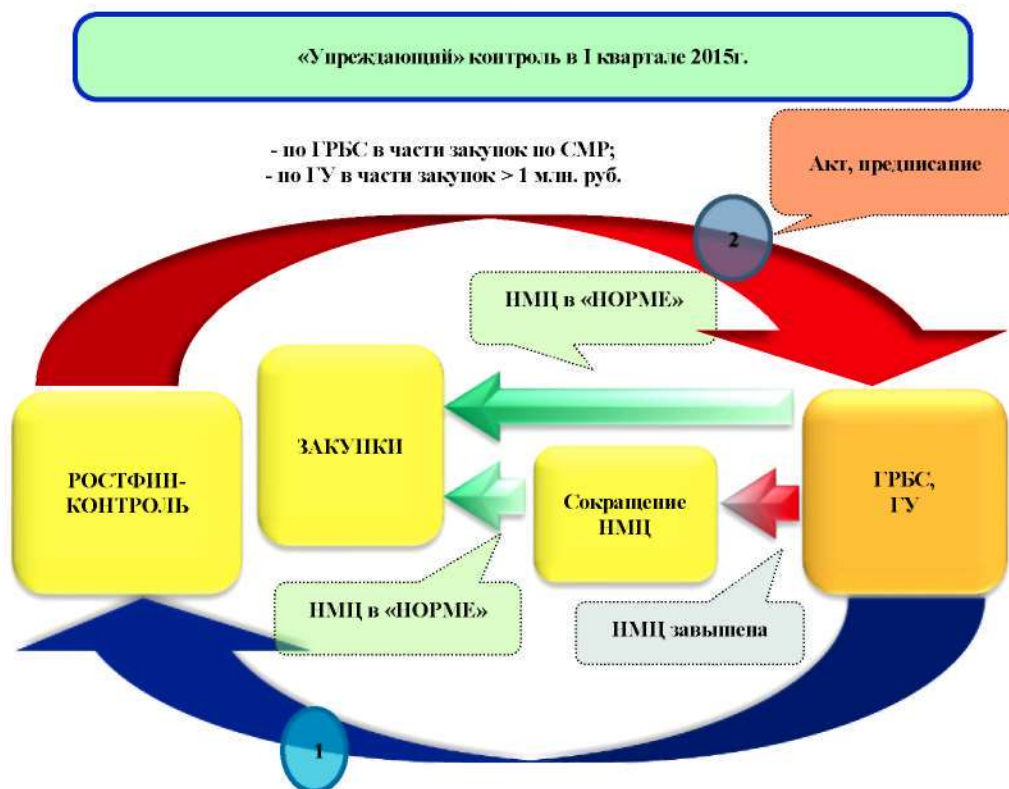


Рисунок 2 - Схема реализации «упреждающего» контроля Управлением финансового контроля Ростовской области¹

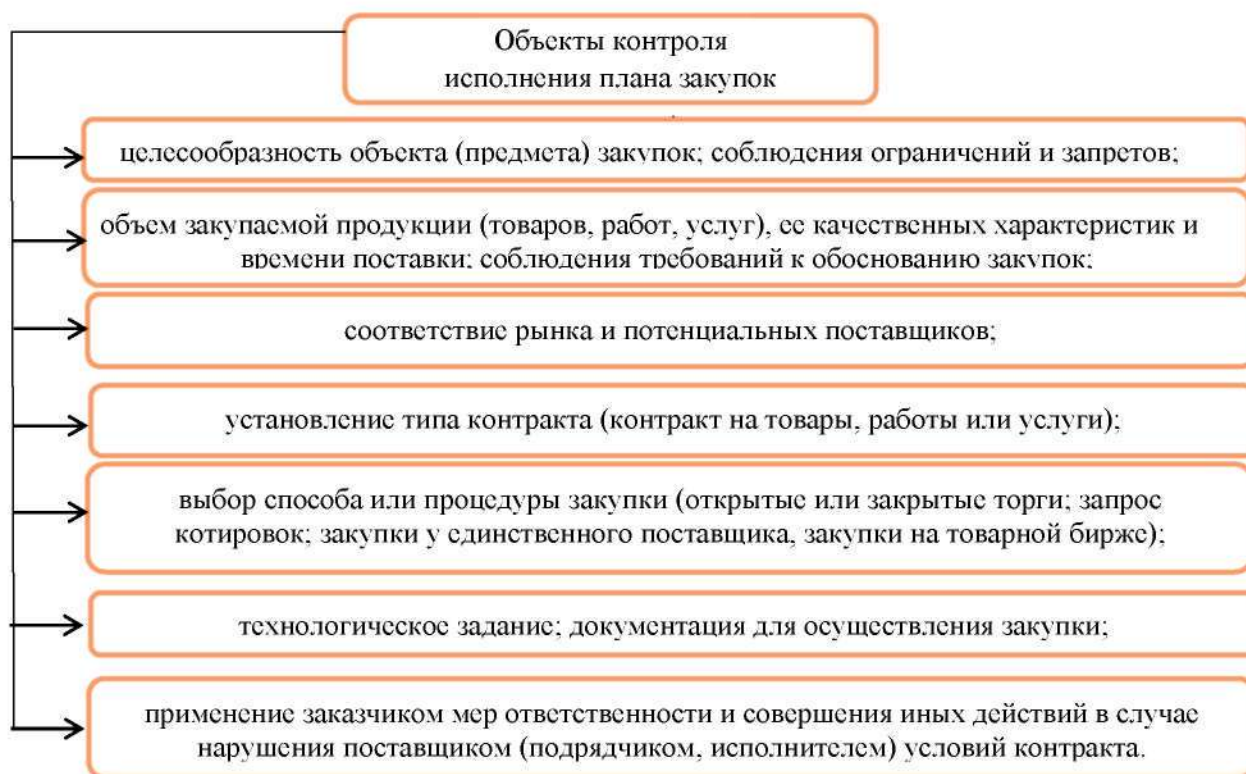


Рисунок 2 - Рекомендуемые объекты контроля исполнения плана закупок

¹www.minfin.donland.ru

С методологической точки зрения план закупок должен отражать целенаправленное отраслевое финансирование по функциональному признаку, обеспечивающее решение конкретной задачи удовлетворения потребностей государственных (муниципальных) органов власти, государственных (муниципальных)

учреждений в соответствии с выделенными финансовыми ресурсами при обязательном условии снижения уровня коррупции в государственных закупках, что невозможно реализовать без координирующей и регулирующей роли государства (рис. 4).



Рисунок 4 - Направления финансирования государственных закупок по функциональному признаку

Государство в лице Правительства Российской Федерации регулирует деятельность контролирующих и аудиторских органов, с целью не только выявить нарушения, но и своевременно принимать корректирующие решения. Только за последний год принято несколько нормативных документов, реализация которых направлена на повышение эффективности госзакупок, например:

- Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации № 567 от 2 октября 2013 года « Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (НМЦК);

- особенности размещения в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы (в ред. Приказа Минэкономразвития России № 528,

Казначейства России № 11н от 29.08.2014);

- типовое положение (регламент) о контрактной службе (в ред. Приказа Минэкономразвития России от 26.05.2014 N 294), которое устанавливает правила организации деятельности контрактной службы при планировании и осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В целях повышения качества контроля в техническом задании госзакупки должны быть четко определены следующие параметры: предметное содержание, объем и цена закупаемой продукции (услуги, работы), сроки и качество выполнения, что позволяет выделить направления контроля за порядком.

В центре современных проблем, определяющих эффективность финансирования госзакупок, можно выделить чрезвычайное сосредоточение полномочий в одном органе государственной власти, что неизбежно ведет к конфликту

интересов. Чтобы устранить ситуации, порождающие коррупцию в сфере бюджетного финансирования государственной закупочной деятельности, необходимо

осуществить строго формализованный анализ временных функций и полномочий государственных органов власти.



Рисунок 5 - Подсистема государственного контроля в субъекте Российской Федерации (www.minfin.donland.ru)

На рисунке 5 представлена подсистема государственного контроля, объединяющая органы государственного финансового контроля госзакупок на уровне субъекта Российской Федерации, способствующие повышению качества госзакупок и предотвращению коррупционных ситуаций.

Принцип рационального разделения контролирующих функций между различными структурами можно положить в основу четкого разграничения полномочий между тремя государственными контролирующими структурами.

В этом случае вопросы эффективности государственных закупок товаров и оплаты работ и услуг должны быть в центре внимания органов, занимающихся размещением, финансированием и контролем государственных закупок. Решению этой проблемы в Ростовской области способствует реализация Постановлений Правительства Ростовской области:

- от 26 декабря 2013 г. N 823 «Об организации работы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Ростовской области (в ред.

Постановления Правительства РО от 16.04.2015 N 278.);

- от 01.12.2011 № 185 «Об утверждении положения об управлении финансового контроля Ростовской области» (в ред. Постановления Правительства РО от 12.02.2015 № 105);

- от 26 декабря 2013 г. N 824 «Об утверждении порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения государственных нужд Ростовской области (в ред. постановления Правительства РО от 24.09.2014 N 635).

Разработать действенную систему индикаторов эффективности бюджетного финансирования и контроля госзакупок – сложная задача. Рыночные индикаторы эффективности коммерческих предприятий и организаций, такие, как: прибыль, ликвидность, цена акции, размер дивиденда и другие, не могут быть применимы в государственном секторе.

В настоящее время в экономической литературе разработаны и применяются различные методы оценки эффективности бюджетных расходов, которые рекомендуется использовать в ходе государственных (муни-

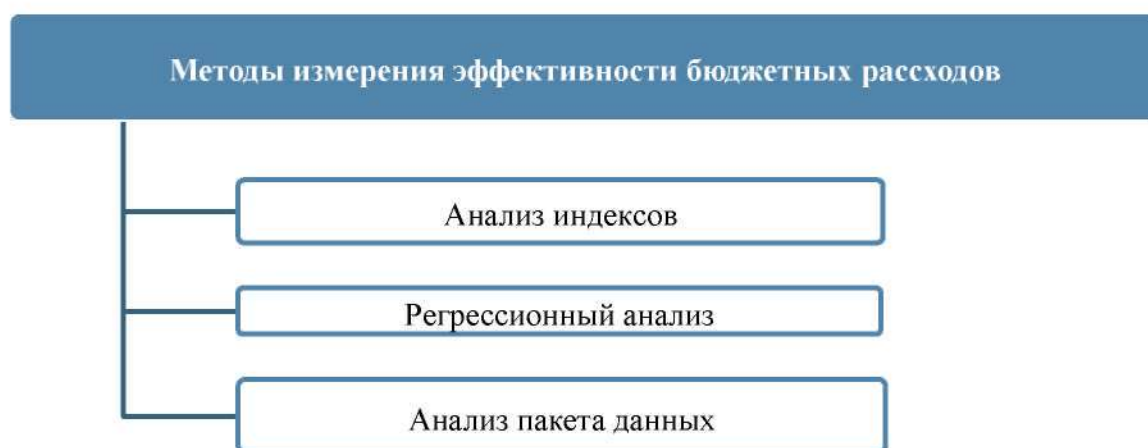


Рисунок 6. Методы измерения эффективности бюджетных расходов

Анализ индексов (ratio analysis) заключается в сопоставлении показателей эффективности деятельности государственного (муниципального) учреждения с показателями прошлых периодов и (или) показателями аналогичных государственных (муниципальных) учреждений, а также в сравнении альтернативных подходов. Но анализ индексов носит субъективный характер, так как отсутствует перечень показателей эффективности расходов бюджетов. Можно рекомендовать сопоставлять себестоимость единицы каждого вида государственных (муниципальных) услуг.

Целью регрессионного анализа является выявление причинно-следственных связей и зависимостей финансового состояния государственного (муниципального) учреждения, инновационного развития и государственных закупок. Эффективность оценивается на основе анализа отклонений среднего значения результативного показателя от факторных. Базой для анализа используют показатели эффективности функционирования учреждения или показатели инновационной деятельности, выбор которых носит субъективный характер, кроме того имеющаяся фактологическая база не дает возможности делать выводы статистически точными и значимыми.

Метод анализа пакетов данных (data envelope analysis) появился сравнительно недавно (в 90-х годах прошлого века) и

ориентирован на высокий передовой уровень результативности. Деятельность организации (поставщика или покупателя) по государственным закупкам признается неэффективной, если их показатели ниже установленного уровня. Этот метод также имеет недостатки, так как существует определенная степень условности определения уровня оптимальности или достижения высокой эффективности.

В условиях формирования программной структуры бюджета, практический интерес представляет метод анализа эффективности расходов бюджетов, основанный на результативности программ финансирования государственных закупок, который может стать наиболее приемлемым при оценке эффективности бюджетного финансирования госзакупок.

Эффективность государственных закупок обеспечивает Официальный сайт zakupki.gov.ru. Кроме того, в 2013 году разработана и внедряется система «Офлайн клиент», которая позволяет без подключения к Интернету подготовить сведения о контракте для публикации на Официальном сайте. В Ростовской области региональной информационной системой в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является система электронных закупок "Рефери" (torgi.donland.ru) (РИСПО).

Кроме того, поручением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2012 года №АД-П13-4450 предусмотрено общественное обсуждение крупных закупок с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд. рублей, а 31 декабря 2012 года вступили в силу изменения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», что призвано обеспечить прозрачное исполнение расходов бюджета.

Проведенное исследование позволяет сделать следующий вывод: несмотря на развитие нормативной базы, значительного количества научных и практических разработок в области финансирования государственных закупок на практике все еще сохраняются значительные проблемы:

- До настоящего времени вне действия 44-ФЗ и 223-ФЗ остаются закупки государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также автономных некоммерческих организаций, которые получают бюджетные ассигнования или субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания.¹

- *Падение курса рубля может привести к сокращению объема государственных (муниципальных) закупок за счет оптимизации расходов бюджетов, уменьшения количества закупаемых товаров, работ и услуг на фоне их удорожания. Объективной причиной отказа от участия в госзакупках в этих условиях становится невозможность фиксации цен на весь период действия контракта. Одним из выходов из сложившейся ситуации может стать снижение издержек, связанных с реализацией госзаказа, в том числе за счет полного перехода закупочных процедур в электронную форму.*

- Сохраняется непрозрачность государственных закупок, так как значительное их количество осуществляется неконкурентными или малоконкурентными способами, такими, например, как закупки у единственного поставщика. Общий объем закупок у единственного поставщика по

закону 223-ФЗ составил в 2014 году примерно 48%, объем закупок иными способами - 46%. Таким образом, фактически только 6% госконтрактов в России исполняются по прозрачным правилам².

- Необходимо обеспечить свободу гражданско-правовых отношений, развивающихся в соответствии с 223-ФЗ, в условиях возрастающей роли государства в регулировании прозрачности госзакупок и повышении качества контроля за их эффективностью.

- Перевод закупок в процедуру конкурса, используя субъективные условия, отсутствие требований к экспертам и порядку проведения экспертизы.

- Невозможность администрирования участия в госзакупках малого и среднего бизнеса.

- Не внедрена система планирования, нормирования и обоснования закупок, так как статьи закона, регулирующие эти процессы, вступили в силу с 1 января 2015 года, следовательно, полноценное планирование и обоснование закупок будут осуществлены, только начиная с 2016 года.

- Отсутствие в законодательстве норм, ограничивающих участие в государственных закупках оффшорных компаний.

Решению перечисленных проблем развития госзакупок призваны способствовать следующие мероприятия:

- перевод конкурса в электронную форму с целью обеспечить анонимность заявок, расширить круг участников с привлечением субъектов малого и среднего предпринимательства, что должно обеспечить рост уровня конкуренции на торгах. Проект закона о переводе принят 17 февраля 2015 года Государственной Думой в первом чтении;

- внедрение системы планирования и нормирования госзакупок, которая должна способствовать сокращению необоснованных закупок товаров, работ и услуг;

- создание единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС). Работа по обеспечению создания ЕИС была начата в 2013 году. В рамках соответствующего

¹ <http://www.kommersant.ru/doc/2771909>.
Госзакупки теряют остатки обаяния.

² <http://www.rg.ru/2015/06/23/goszakupki.html> Топриваться будем честно.

государственного контракта Минэкономразвития России были разработаны и приняты концепция и техническое задание на создание ЕИС как новой системы. Однако в конце сентября 2014 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации вся информация была передана от Минэкономразвития России Федеральному казначейству для создания ЕИС на базе аппаратно-программного комплекса официального сайта zakupki.gov.ru;

- повышение качества контроля за финансированием государственных закупок. Так, за 9 месяцев 2014 года Росфиннадзор выявил 2 280 нарушений, Рособоронзаказ - 189 нарушений, ФАС России по результатам плановых и внеплановых проверок выявляет нарушения в 58,5% закупок, осуществляемых по новому законодательству.¹ Кроме того, представляется необходимым повысить роль общественного контроля, в том числе проекта «За честные закупки».

Реализация вышеперечисленных мероприятий в плане повышения результативности контроля за финансированием госзакупок означает:

- проведение анализа эффективности и результативности бюджетных расходов;
- разработку показателей эффективности, результативности и оптимальности бюджетных расходов по направлениям контрольной деятельности;
- сокращение необоснованного и малоэффективного финансирования государственной закупочной деятельности;
- развитие системы мониторинга и контроля за социально-экономической эффективностью и результативностью бюджетных расходов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Богославцева Л.В. Генезис дефиниции «финансовые потоки» с точки зрения эволюции теоретической экономической мысли. // Финансовые исследования. 2012. № 4 (37). С. 13-21.

2. Карепина О.И. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля. // Финансовые исследования. 2014. № 2 (43). С. 32-39.

3. www.kommersant.ru//Госзакупки теряют остатки обаяния.

4. www.ach.gov.ru/press_center, 25 ноября 2014 г.

5. www.poprune.ru//Ростфинконтроль рассказал, как по-новому противодействовать коррупции.

6. www.rts-tender.ru //Сократят ли госзаказ? 17 марта 2015.

7. www.rg.ru/2015/06/23/goszakupki.html // Торговаться будем честно.

8. www.minfin.donland.ru

BIBLIOGRAPHIC LIST

1. Bogoslavtseva L.V. The genesis of the definition "financial flows" from the point of view of the evolution of theoretical economic thought. // Financial Research. 2012. № 4 (37). S. 13-21.

2. Karepina O.I. Performance audit system of state financial control. // Financial Research. 2014. № 2 (43). S. 32-39.

3. www.kommersant.ru// Government purchases are losing the remnants of charm.

4. www.ach.gov.ru/press_center, November 25, 2014

5. www.poprune.ru // Rostov Financial Control told how a new way to counter corruption.

6. www.rts-tender.ru // Will be the state order reduced? March 17, 2015.

7. www.rg.ru/2015/06/23/goszakupki.html// Bargain will be honest.

8. www.minfin.donland.ru

¹ http://www.ach.gov.ru/press_center. 25 ноября 2014 г.