

Использование элементов аудита при обеспечении экономической безопасности в сфере государственных закупок

*К.Е. Картавых
аспирант 4-го курса направления «Экономика»
кафедры Финансов и экономической безопасности,
Вятский государственный университет,
г. Киров, Россия
E-mail: Kartavyh12@mail.ru*

Аннотация

В сфере государственных закупок обеспечение экономической безопасности связано с оценкой эффективности выполнения госзаказов и проверками на коррупционную составляющую. Аудит является не только одной из основных форм непосредственного контроля над закупочной деятельностью, но и инструментом обеспечения экономической безопасности в данной сфере. В статье представлены классификация, принципы, условия эффективности и основные проблемы аудита закупочной деятельности.

Ключевые слова

Государственные нужды, государственные закупки, эффективность, экономия, аудит, аудиторская деятельность, противодействие коррупции, экономическая безопасность.

The use of elements of audit in the economic security in the sphere of public procurement

K.E. Kartavykh

graduate student of the 4th rate, Economy direction,
departments of Finance and economic safety,
Vyatka state university,
Kirov, Russia
E-mail: Kartavyh12@mail.ru

Abstract

In the field of public procurement, the economic security associated with the evaluation of the effectiveness of implementation of government orders and checks on corruption. Audit is not only one of the main forms of direct control over procurement activities, but also an instrument of ensuring economic security in this area. The article presents classification, principles, conditions of efficiency and the main problems of auditing of procurement activities.

Keywords

State needs, public procurements, efficiency, economy, audit, auditing activities, combating corruption, economic security.

В сфере государственных закупок обеспечение экономической безопасности связано с оценкой эффективности выполнения госзаказов и проверками на наличие признаков коррупции в закупочной деятельности госзаказчиков. Аудит эффективности расходования бюджетных средств является практически единственным средством такой оценки.

Аудит - это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

Аудиторская деятельность (аудиторские услуги) – деятельность по проведению аудита и оказанию сопутствующих аудиту услуг, осуществляемая аудиторскими организациями, индивидуальными аудиторами.

На практике зачастую аудит эффективности сочетают с аудитом соответствия (рисунок 1).



Рисунок 1 – Модель государственного аудита

Согласно ст. 98 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» обязанности по проведению внешнего аудита в сфере государственных закупок возложены на следующие контрольные органы:

- Счетную палату РФ;
- Контрольно-счетные палаты (далее – КСП) субъектов РФ;
- КСП муниципалитетов (рисунок 2).



Рисунок 2 – Аудит в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд

Аудиторы оценивают деятельность госзаказчиков (контрактных служб, контрактных управляющих); экспертов; операторов электронных торговых площадок; системы ведомственного контроля в сфере государственных закупок.

В процессе аудиторской проверки анализируется следующая документация:

- документация, регламентирующая определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- планы-графики, планы закупок;
- контракты (исполненные и планируемые к заключению), реестры контрактов;
- протоколы закупок;
- сведения, размещенные заказчиком в единой информационной системе (ЕИС).

Расходы государственных заказчиков на осуществление закупок для собственных нужд оценивают по целому ряду параметров.

Целесообразность. Оцениваются реальные нужды в закупаемом товаре (работе, услуге).

Обоснованность. Исследуются начальные (максимальные) цены контрактов; цены контрактов, заключенных с единственным поставщиком; соответствие объема закупаемого товара нормам планирования; ритмичность закупок.

Своевременность. Анализу подлежит регламент закупки (достаточно ли времени предоставлено участникам закупки для подачи заявки); соответствие закупок сезонности и производственному циклу; наличие достаточного времени на приемку закупленного товара; наличие времени на устранение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) возможных недостатков. [1]

В ходе аудиторской проверки закупочной деятельности государственных заказчиков рассчитывается экономия бюджетных средств путем суммирования следующих показателей:

1) *Потенциальная экономия* определяется методом сравнения начальной (максимальной) цены контракта с рыночными ценами и ценами аналогичных контрактов других государственных заказчиков.

2) *Экономия в процессе* осуществления закупки характеризует снижение начальной (максимальной) цены контракта в результате торгов.

3) *Дополнительная экономия* учитывает инновационные закупки; контракты с контрагентами, предложившими дополнительные сервисные услуги, продолжительные гарантийные сроки и другие выгодные условия исполнения контракта.

Кроме того, в процессе аудиторской проверки определяется общая экономия на всех этапах закупочной процедуры (от планирования закупки до исполнения контракта).

Таким образом, в результате контрольных мероприятий рассчитываются:

- абсолютный объем экономии (разница начальных цен и стоимости реально заключенных контрактов (в рублях));

- относительный объем экономии (соотношение абсолютной экономии к общей сумме начальных цен контрактов (в процентах)). [2]

Контрольно-счетные палаты при аудите закупок, кроме всего прочего, большое внимание уделяют статистическим показателям, таким как количество заявок, подаваемых на одну закупку; количество допущенных к торгам заявок; долю закупок у единственного поставщика. Показатели сравниваются с общефедеральными и региональными.

Результат аудиторской проверки оформляется отчетом и публикуется в единой информационной сети (ЕИС). Отчет должен содержать: критерии аудита; оценку достижения целей осуществления закупочной деятельности аудируемого лица; характеристику и анализ значимости выявленных отклонений; сведения о причине недостатков, описание их потенциальных последствий; рекомендации госзаказчику.

При наличии у аудиторов подозрений о совершении административного правонарушения - инициируется внеплановая проверка; при выявлении признаков преступления либо коррупции - обращение в прокуратуру.

Необходимо отметить, что на пути практического внедрения аудита эффективности имеется ряд препятствий, основные из которых:

- недостаточное законодательное обеспечение;

- дефицит квалифицированных кадров;
- управление затратами, а не результатами и др.

С позиции обеспечения экономической безопасности проблема выявления признаков коррупции в сфере государственных закупок представляет наибольший интерес для контролирующих и общественных организаций.

Анализируя закупочную деятельность госзаказчиков, эксперты выявляют следующие признаки к коррупции:

Во-первых, некоторые заказчики неконкретно формулируют предмет закупки. Это обусловлено небрежностью при заполнении извещений о закупке; неопределенными условиями торгов, предоставляющими возможность для маневра; неоднозначными формулировками, при описании характеристик предмета закупки. Вышеперечисленные действия используются для отсеивания участников закупки, так как получение дополнительной информации связано с издержками.

Во-вторых, отсутствие условий оплаты в контрактах. Очевидно, что ни один добросовестный поставщик или подрядчик не будет заявляться на участие в конкурсе, если отсутствует информация об условиях оплаты за поставленную продукцию, выполненные работы или оказанные услуги. Другое дело, если у контрагента есть какие-либо неформальные гарантии, т.е. условия оплаты ему известны и то, что их нет в официальном извещении, его не беспокоит. [3]

Извещений о закупке, заполненных абсолютно правильно, в соответствии с законодательством - около 10%. Это говорит о том, что огромное количество извещений составлено просто в силу необходимости их составления, а не с целью предоставления участникам закупки максимально полной информации о торгах.

Далее, для аудитора интерес представляет процедура заключения контракта по результатам конкурентных процедур. Удивительно, что заказчики, пройдя через все этапы закупочных мероприятий, зачастую не осознают важность окончательного согласования условий контракта при его заключении. Между тем, выступая в лице госзаказчика, государственные структуры реализуют задачу обеспечения собственных нужд в товарах, работах и услугах, необходимых для их функционирования. Залогом успешного выполнения этой задачи является добросовестное и своевременное исполнение условий контракта поставщиком товаров, исполнителем услуг или подрядчиком в случае выполнения работ. Поэтому с позиции экономической безопасности вопросы заключения контракта по результатам торгов требуют основательной проработки.

Очень часто приходится слышать недовольства заказчиков или фактических получателей о ненадлежащем качестве, ассортименте или количестве закупаемой продукции. При этом если контракт является краткосрочным, проблем, как правило, не возникает. Сложнее дело обстоит, когда период реализации контракта занимает длительный промежуток

времени либо имеется какое-либо отлагательное условие его исполнения. В этом случае, обе стороны сделки не застрахованы от изменений внешней среды (политических, экономических, социальных и пр.), которые могут полностью либо частично поменять отношение контрагентов к тем или иным условиям контракта. Поэтому большое значение имеет то, каким образом подобные вопросы урегулированы в контракте.

Рассмотрим некоторые из условий контракта, которые достаточно часто игнорируются заказчиком, хотя подробное их изложение позволит защитить его права и законные интересы в спорных ситуациях.

При описании предмета контракта заказчики в некоторых случаях пренебрегают ссылками на спецификации (приложения) с требованиями к ассортименту и количеству товара (объему работ, услуг). При этом в соответствии с п.1 ст.95 Федерального закона о контрактной системе в сфере закупок указанные условия по общему правилу являются неизменными. Зачастую бюджетные организации и вовсе игнорируют количественную сторону предмета договора, при этом забывая, что «количество/объем» в силу статей 455 и 766 гражданского кодекса РФ в отношении договора поставки или подряда является существенным условием и в случае отсутствия договоренности о нем контракт считается незаключенным.

Что касается качественных характеристик предмета закупки, на сегодняшний день в закупочной практике существует более десяти способов определения качества продукции: по стандарту, предварительному осмотру, техническим условиям, по образцу, способ «тель-кель» и другие. Оптимальным считается вариант одновременно включения в контракте несколько способов, взаимно дополняющих друг друга.

При заключении договоров подряда в отношении сроков выполнения работ, возможно заимствование условий типовых строительных контрактов FIDIC (Международной федерации инженеров-консультантов). В соответствии с этими документами сторонами согласовывается календарный план выполнения работ с указанием дат начала и окончания ремонтных или строительных мероприятий.

Цена контракта должна быть сформирована таким образом, чтобы исполнение контракта не потребовало от заказчика каких-либо дополнительных расходов. Методы определения цены контракта регламентированы нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Некоторые заказчики используют методы, разработанные Европейской экономической комиссией при ООН, а при расчете цены строительной продукции - МДС 81-35.20041.

Еще один важный раздел контракта - гарантийные обязательства, которые включают в себя срок и объем гарантии. Срок гарантии – это календарный период, в течение которого устраняются все недостатки продукции (работы или услуги). Объем гарантийных обязательств - обязанности стороны в гарантийный период. Обязательно в условиях контракта предусматриваются случаи прекращения гарантийных обязательств ранее установленного срока, например, в виду

неквалифицированной сборки и ремонта оборудования, серьезных механических повреждений, так как действующее законодательство не содержит подобного перечня.

В соответствии с п. 4 ст. 34 Федерального закона №44-ФЗ о Контрактной системе в сфере закупок условия об ответственности сторон являются обязательными. При этом и на заказчика, и на поставщика возлагается обязанность в случае ненадлежащего исполнения контракта выплатить неустойку в размере 1/300 ставки рефинансирования за каждый день просрочки. Перечень обстоятельств, освобождающих от ответственности за неисполнение обязательств контрагентами, также необходимо согласовать и включить в контракт.

Отлагательные условия вступления в силу контракта позволяют оптимизировать процедуру осуществления закупки с учетом специфики бюджетного финансирования. Это, в свою очередь, позволит наиболее эффективно и экономно расходовать бюджетные средства. [1]

Программа аудита – основа любой аудиторской проверки, она определяет характер, временные рамки и объем аудиторских процедур. Грамотно составленная программа, содержащая четко сформулированные инструкции для рабочей группы, позволит оптимизировать затраты на оценку бухгалтерского учета и внутреннего контроля аудируемого лица. Оптимизация затрат достигается за счет правильного выбора и упорядочения процедур проверки, упрощения взаимодействия членов рабочей группы между собой, с руководителем проверки и с персоналом проверяемого учреждения, сокращения времени на обработку результатов аудита и формирование итоговых отчетов. Поэтому отечественные и зарубежные аудиторы (теоретики и практики) придают большое значение развитию подходов формирования программ проверок, что отражается в методических и научно-практических публикациях, в нормативно-регулирующих документах.

Минимизация затрат на аудиторскую проверку при заданном допустимом уровне аудиторского риска - основной критерий оптимальности программы аудита. Необходимо учесть, что до начала проверки по существу, уровень конкретных аудиторских рисков не может быть определен аудитором с достаточной точностью. Таким образом, первый принцип подготовки программы аудита: оптимальная программа не может быть сформирована окончательно в начальный период проверки. Аудитор на протяжении всей проверки корректирует программу, включая в нее дополнительные мероприятия в зависимости от изменения первоначальной оценки неотъемлемого риска и риска средств контроля в результате проводимых процедур.

Например, предполагая, что риск в отношении учета основных средств может быть оценен как низкий, аудитор планирует для проверки фактического существования активов ограничиться выборочным контролем инвентарных описей аудируемого учреждения. В ходе контрольных мероприятий выявляются существенные расхождения между фактическим

наличием активов и данными инвентарных описей. Поэтому, аудитор вынужден увеличить объем выборки, так как оснований полагаться на внутренний контроль проверяемого учреждения - нет. Аналогично аудиторы поступают при проверке эффективности бюджетных расходов на осуществление государственных закупок.

Второй принцип формирования программы аудита гласит о том, что структура программы может и должна быть определена в начале проверки, если аудитору известны особенности финансово-хозяйственной деятельности проверяемого учреждения.

Третий принцип создания программы аудита – это ее инвариантность (изменение программы аудита в зависимости от изменения оценок риска).

Невозможно сформировать оптимальную программу даже в процессе проведения проверки, ввиду возможности выполнения аудитором излишних процедур до того, как он получит уточненные оценки риска. В этом случае оптимальным считается уровень затрат, который необходим для получения уверенности в отсутствии не выявленных существенных искажений, при условии полной предварительной информации. Однако, при анализе соотношения «затраты-риски» (итогового критерия) такое понимание оптимальности использовать нецелесообразно, так как вышеуказанные условия на практике никогда не достигаются.

Введем дополнительно к оптимальности затрат в условиях полноты информации (абсолютной оптимальности) понятие оптимальности в условиях неполной информации (относительной оптимальности). При этом в составе затрат на проведение проверки необходимо учитывать расходы на получение информации (как часть транзакционных издержек аудита), которые часто являются невозвратными издержками.

Четвертый принцип - достижение относительной оптимальности с учетом издержек на получение информации в условиях неопределенности и риска.

Практическая реализация этого принципа невозможна без наличия структуры проверки до начала проведения контрольных мероприятий; иначе - аудитор столкнется с чрезмерно высокими затратами на перепланирование, вызванными кардинальным изменением состава и последовательности проверочных процедур.

Кроме того, программой аудита предусматривается время принятия решения о введении дополнительных процедур (так называемые контрольные точки) и критерии принятия таких решений. При масштабной проверке, когда руководителю необходимо координировать действия значительного количества сотрудников (ассистентов аудитора) и невозможно лично присутствовать при проверке, предварительное планирование таких контрольных точек позволяет существенно сократить общие издержки на получение информации. [2]

Подводя итог, можно сказать, что аудит является не только одной из основных форм непосредственного контроля над закупочной деятельностью, но и инструментом обеспечения экономической безопасности в данной

сфере. Это касается как внутреннего, так и внешнего аудита. Основным минусом аудита – это то, что он осуществляется постфактум. С позиции борьбы с коррупцией существует вероятность выявления скрытых действий, но след к тому времени уже остынет и возможность применения санкций будет ограниченной. В закупочной деятельности - вскрытые аудиторами факты также не смогут повлиять на результат конкретной закупки; но, если отчет подготовлен грамотно и развернуто, - укажут на слабые места в организации закупок.

Еще одна потенциальная проблема аудита закупочной деятельности, связана с отсутствием должного опыта и квалификации аудитора для вынесения объективных оценок. В то время как аудиторская проверка может затрагивать эффективное расходование денежных средств и соответствие процедур законодательству, она может быть не в состоянии оценить качество таких расходов. Даже при осуществлении простого надзорного аудита, неопытные аудиторы зачастую опираются только на существующие правила, не понимая при этом, почему применяются именно они. В некоторых случаях аудиторы просто заменяют решения квалифицированных агентов своими собственными. Это очень опасная практика, потому как успешная закупочная деятельность подразумевает наличие глубоких знаний закупочных процедур и навыков рыночной оценки (например, для закупки определенных товаров из бесконечного числа эквивалентов на рынке требуется правильно оценить предложения различных поставщиков).

Таким образом, только при правильном применении, аудит является эффективным инструментом обеспечения экономической безопасности в сфере государственных закупок, в основе которого лежит разработка аудиторских программ по проверке эффективности расходования бюджетных средств и соответствия организации закупок требованиям законодательства.

Список литературы:

1. Землин А.И. Актуальные проблемы правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд// Актуальные проблемы экономики и права. 2015 №1 (33). С. 238-244.
2. Вершинин Е.С. Эффективность государственных закупок. // Молодой ученый. 2015 №5. С. 339-340.
3. Каранина Е.В., Картавых К.Е. Актуальные проблемы противодействия коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок. // Экономика и управление: проблемы, решения. – Москва, 2016 №8. С. 207-211.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
5. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции».

References:

1. Zemlin A.I. Actual problems legal aspects of counteraction of corruption in case of implementation of government procurement//Actual problems of economy and the right. 2015 №1 (33). P. 238-244.
2. Vershinin, E. S. Efficiency of public procurement // Young scientist. 2015 №5. P. 339-340.
3. E.V. Karanina, K.E. Kartavykh. Actual problems of counteraction of corruption in government and municipal procurement. // Economics and management: problems, solutions.- Moscow 2016 №8. P. 207-211.
4. The federal law from 04.05.2013 №44-FZ «About contractual system in the sphere of purchases of goods, works, services for providing state and municipal needs».
5. The federal law from 12.25.2008 №273-FZ «About corruption counteraction».

Контактный телефон +79628985550