

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(НИУ «БелГУ»)

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра социальных технологий

**ОРГАНИЗАЦИЯ И МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ ДЛЯ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД (НА МАТЕРИАЛАХ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Диссертация на соискание академической степени магистра
Магистранта заочной формы обучения
направления подготовки 38.04.09 «Государственный аудит»
3 курса группы 05001567
Пересыпкиной Ирины Вячеславовны

Научный руководитель
к.э.н., доцент кафедры
социальных технологий
Немченко О.А.

Рецензент
к.э.н., доцент кафедры
мировой экономики
Шальгина Н.П.

БЕЛГОРОД 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД	11
РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ	35
РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	81
ПРИЛОЖЕНИЯ	88

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы магистерской диссертации. До недавнего времени несоответствие системы организации государственных закупок рыночным отношениям, сложившимся в стране, не позволяло рационально использовать выделяемые государством денежные ресурсы. Результатом стало значительное снижение показателей эффективности функционирования сферы государственных закупок, большое количество правонарушений, в том числе коррупционной направленности.

С изменением законодательной базы в области размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд ситуация кардинально изменилась. Это событие ознаменовало начало нового этапа в совершенствовании системы государственных закупок и обусловлено следующими факторами:

- тенденцией роста количества торгов и их участников, рост номенклатуры товаров и услуг, а также рост совокупной стоимости заключаемых государственных контрактов;
- обеспечением единства экономического пространства на всей территории страны при размещении заказов;
- расширением возможностей участия в размещении заказов физических и юридических лиц;
- обеспечением прозрачности и гласности размещения заказов посредством совершенствования организации и проведения конкурсов и др.

Роль государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд возрастает в условиях глобального экономического кризиса, так как значительные средства, выделяемые государством на поддержание внутренней экономики, распределяются именно в виде государственных заказов. Государство является на сегодня одним из самых платежеспособных заказчиков.

В то же время вопросы обеспечения государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд должны получить

новое содержание, связанное с необходимостью последовательно добиваться добросовестной конкуренции и юридической чистоты проведения конкурсов, направленных на экономию бюджетных средств.

Практика проведения конкурсов часто не соответствует философии, заложенной в законодательстве. Поэтому насущной становится задача обеспечения максимальной эффективности торгов, для чего необходимо значительно повысить уровень государственного контроля за расходованием денежных средств в сфере государственных закупок, поставить надежный заслон коррупции и другим злоупотреблениям со стороны отдельных должностных лиц, то есть усовершенствовать систему обеспечения государственного аудита в данной сфере.

Вышеизложенное предопределило выбор темы, объект, предмет, цели и задачи исследования.

Степень разработанности темы. Теоретические и методологические аспекты по общим вопросам государственного аудита уже неоднократно, рассматривались в работах ряда авторов, таких как: В.В. Бурцев, В.А. Жуков, Дж. Робертсон, С.В. Степашин, Н.С. Столяров, А.А. Терехов, С.О. Шохин¹.

Отдельные фрагменты обеспечения организации государственного аудита сфере закупок для государственных нужд, отражены в работах: А.А. Абрамов, В.Л. Кожухов, И.А. Кузьмина, И.Ю. Литвенко, Б.А. Музыкаев, С.И. Опарина, Г.В. Прокопчук и др.².

¹Бурцев В.В. Организация системы государственного аудита в Российской Федерации: Теория и практика. М., 2014; Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О., Жуков В.А. Государственный финансовый контроль. СПб, 2013; Робертсон Дж. Аудит. М., 2015; Терехов А.А. Аудит: законодательные решения. М., 2016.

²Абрамов А.А., Кожухов В.Л. Аудит государственных закупок, представляемых как целенаправленный процесс // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 47-55; Кузьмина И.А. Аудит в сфере закупок // Московская академия экономики и права. 2016. № 6. С. 128-130; Музыкаев Б.А. Аудит в сфере государственных закупок: принцип эффективности и основные новшества федерального закона № 44-ФЗ // Государственная служба и кадры. 2014. № 1. С. 79-81; Опарина С.И., Литвенко И.Ю. Аудит в сфере государственных закупок // Финансовый менеджмент. 2017. № 5. С. 36-42; Прокопчук Г.В. Аудит эффективности системы государственных закупок бюджетной организации // Современная экономика: проблемы и решения. 2016. № 4. С. 118-131;

Вопросы повышения эффективности организации и методологии государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд рассматривались такими авторами, Г.В. Дегтев, Е.С. Дубская, И.П. Гладилина, В.В. Зацаринная, Н.И. Малых, Н.А. Проданова, А.В. Тараскина, Н.А. Ушакова, Г.А. Хачатрян, В.В. Яценко и др.¹

В качестве **проблемы исследования** выступает противоречие между необходимостью совершенствования организации государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд и недостаточной разработанностью методологических рекомендаций по оптимизации данного процесса на уровне государства.

В качестве основной **гипотезы исследования** выступает предположение о том, что основные проблемы организации государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд связаны и обусловлены несовершенством имеющейся методологии осуществления государственного аудита в сфере закупок для государственных нужд.

Цель исследования – разработать рекомендации по совершенствованию организации и методики проведения государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд.

Задачи магистерской диссертации:

1) рассмотреть теоретические основы организации проведения государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд;

¹ Дегтев Г.В., Гладилина И.П., Яценко В.В. Аудит в сфере закупок: сущность новации // Инновации и инвестиции. 2016. № 11. С. 16-18; Проданова Н.А., Зацаринная Е.И., Ушакова Н.А., Малых Н.И. Аудит осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9-1 (86-1). С. 551-554; Тараскина А.В., Дубская Е.С. Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как метод оценки их эффективности // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2015. № 13 (373). С. 30-36; Хачатрян Г.А. Аудит эффективности государственных закупок: критерии и показатели // Научное обозрение. 2015. № 6. С. 219-224.

2) оценить методику проведения государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд на материалах Контрольно-счетной палаты Белгородской области;

3) предложить основные направления совершенствования организации и методики проведения государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд на материалах Контрольно-счетной палаты Белгородской области.

Объектом исследования является система государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд.

В качестве **предмета исследования** выступает методика государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд.

Теоретико-методологической основой магистерской диссертации составили труды ведущих представителей мировых и отечественных школ в области государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд: С.А. Власов, Ю.А. Дерюгина, И.А. Гаджиев, А.С. Кондрашова, А.Н. Савруков¹. В своей работе Т.В. Ялялиева изучила эффективность и контроль использования бюджетных средств в контексте контрактной системой государственных закупок, однако основополагающие принципы данной работы применимы и в других областях. Вышеуказанные работы нашли отражение в данной курсовой работе и в разработке рекомендаций для совершенствования управления.

Решение поставленных в исследовании задач осуществлялось с применением системного, процессного подходов, исторического,

¹Власов С.А., Дерюгина Ю.А. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах. М., 2013; Гаджиев И.А. Государственные и муниципальные финансы: СПб, 2014; Кондрашова А.С. Программно-целевой метод как фактор повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами. 2014. С. 25-27; Савруков А.Н. Оценка эффективности управления государственными финансами в регионах России // Финансы. 2013. № 10; Ялялиева Т.В. Эффективность и контроль использования бюджетных средств контрактной системой государственных закупок // Новый Университет. 2014. № 3 (37).

функционально-целевого и абстрактно-логического методов, методов наблюдения, сравнения, экспертных оценок и др.

Эмпирической базой исследования послужили:

- нормативно-правовые акты¹;
- статистические и аналитические материалы²;
- официальные данные Счетной палаты Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в приращении теоретико-прикладных знаний, связанных с государственным аудитом в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд и его обеспечением. В магистерской диссертации дано авторское определение понятия государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд на основе рассмотрения функционального содержания сферы государственных закупок и основных принципов размещения заказов, что позволило отнести государственный аудит к функционально ориентированному элементу при проведении государственных закупок.

Выявлены типичные ошибки и нарушения, допускаемые заказчиками при проведении и организации закупок товаров для обеспечения государственных нужд на конкурсной основе.

¹Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 4. – Ст. 445; Гражданский кодекс РФ: часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 22 октября 2014 г. часть 2 от 26 января 1996 г. № 117-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.); Федеральный закон от 11 января 1995 №4-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009 г.). «О Счетной палате Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – № 266; Федеральный закон от 30 декабря 2008 №119-ФЗ (ред. от 01 декабря 2014 г.) «Об аудиторской деятельности» // Российская газета. – 2013. – № 266. О контрольно-счётной палате Белгородской области : Закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

²Сайт Контрольно-счетной палаты Белгородской области. URL: <http://belksp.ru/> (дата обращения: 15.09.2017).

На защиту выносятся следующие основные положения.

1. Сфера закупок товаров для обеспечения государственных нужд является функционально ориентированным элементом государственного аудита, встроенным в механизм функционирования бюджетного сектора экономики, ресурсно-экономического и финансового обеспечения отраслей государственного управления, образования, культуры и здравоохранения. При этом государственный аудит в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд заключается в строго целевом и эффективном расходовании бюджетных средств, соблюдении необходимого качества поставляемых товаров и услуг, максимально полном использовании конкурсных начал при выборе поставщиков, противодействии криминально-коррупционным угрозам.

2. Необходимость соблюдения методики проведения в сфере государственных закупок означает ее развитие в соответствии с общественно необходимыми потребностями государственных институтов, экономическими нормами и нормативами обеспеченности и расходования соответствующих ресурсов, установленными стандартами качества и эффективности и в рамках правового поля. К критериям эффективной организации государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд относятся: способность рынка государственных закупок стабильно функционировать и обеспечивать национальные интересы; возможность противодействия негативным явлениям и правонарушениям в сфере государственных закупок; обеспечение необходимого уровня государственного регулирования сферы государственных закупок с целью формирования условий для нормального функционирования социально-экономической системы страны в целом; повышение эффективности контроля за развитием отношений в сфере государственных закупок.

3. Государственный аудит как особый институт контрольной, проверочной деятельности, связанный с системой государственного

финансового контроля, относится к действенному инструменту обеспечения экономической стабильности государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд. Его целесообразно проводить на программной основе. Речь идет о создании методологии программ, которые постоянно трансформируются и изменяются в ходе проведения аудита государственных закупок. Основные принципы подготовки программ аудита следующие: оптимальная программа не может быть сформирована в целом и окончательно в начальный период проверки; структура программы должна быть определена в начале проверки; для обеспечения оптимальности программа аудита должна пересматриваться с учетом неопределенности и риска, должны быть заданы критериальные показатели, соблюдение которых будет обязательным явлением.

4. Эффективность государственных закупок в РФ рассматривается как экономический эффект, достигнутый путем осуществления конкурентного размещения заказа, и характеризуется: экономией средств бюджета (в ходе размещения заказа достигается снижение цены, и, как следствие, достигается экономия бюджетных средств по сравнению с ранее запланированным объемом расходов); более высоким качеством приобретенных товаров, работ и услуг; сопутствующими закупке социальными благами (снижение уровня коррупции; повышение открытости рынков; улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности). Предложенные показатели оценки эффективности, характеризуют экономию бюджетных средств, качество размещения заказа в контексте структуры способов размещения заказа, конкурентную среду при размещении заказов.

Научно-практическая значимость исследования заключается в возможности использования теоретических положений, разработанных методических рекомендаций и практических предложений по решению проблем, связанных с организацией и методологией государственного аудита в сфере закупок товаров для обеспечения государственных нужд. Дает реальные ориентиры и направления государственного регулирования

процессов в данной сфере, расширяет формы и методы в области противодействия негативным явлениям в сфере государственных закупок, в том числе коррупционной направленности.

Апробация результатов исследования осуществляется на базе Контрольно-счетной палаты Белгородской области, а также основные положения и выводы магистерской диссертации апробированы в публикациях автора¹.

Структуру магистерской диссертации составляют введение, три раздела, заключение, список источников и литературы, приложения.

¹Пересыпкина И.В., Немченко О.А. Особенности аудита эффективности на современном этапе // Средние и малые города приграничных регионов. Белгород, 2016. С. 150-158.
Немченко О.А., Пересыпкина И.В. Организация проведения государственного аудита в сфере закупок товаров. Экономика и предпринимательство. – 2016. – №4.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

В современной экономике смешанного типа система государственных закупок является обязательным, неотъемлемым элементом управления и призвана выполнять не только функции обеспечения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономики.

Современный этап развития национальной хозяйственной системы России связан с поиском новых методов управления, способных обеспечить эффективное функционирование, как всего экономического механизма, так и отдельных регионов, предприятий, отраслей, комплексов в сложных, динамично изменяющихся условиях рыночной среды, которые формируют новые требования к стратегии и тактике хозяйственного поведения.

Эффективность рыночного механизма зависит от наличия адекватного нормативно-правового обеспечения, разветвленной рыночной инфраструктуры, благоприятного инвестиционного климата, устойчивых производственно-технологических и хозяйственных коммуникаций и т.д. Однако, сегодня, особенно с учётом мирового финансово-экономического кризиса центральное место занимают меры государственного регулирования, преобразующиеся вслед за масштабными трансформациями в экономическом базисе страны и ее регионов. Это требует качественного изменения институтов государственного регулирования, инструментов и технологий реализации государственных функций, в том числе институтов и механизмов системы государственных закупок в целях развития ее как неотъемлемой части общественного регулирования, обеспечивающей эффективное управление государственными ресурсами, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Государственные закупки, составляющие основную часть расходов государственного сектора, выступают в качестве одного из основных факторов формирования среды ожидания для устойчивого развития

региональной экономики, ее промышленного сектора в долгосрочном периоде и обеспечивают поступательное развитие всего регионального хозяйственного комплекса. Увеличение объемов и широта применения государственных заказов служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей и регулирования отраслевой структуры региональной экономики. В дополнение, при сбалансированном регулировании объемов закупаемой продукции посредством государственных заказов может быть оказано позитивное влияние на ценообразование по отдельным видам продукции, придание ему определенной гибкости.

Значительные расходы региональных бюджетов на государственные и муниципальные закупки актуализируют необходимость развития системы управления государственными закупками, анализ их роли и места в системе государственного регулирования экономики, в том числе и на региональном уровне применительно к отдельным секторам и сегментам регионального хозяйственного комплекса¹.

Системное исследование процесса государственных закупок в регионе, участие промышленности, частного бизнеса в выполнении государственных контрактов требуют переосмысления концептуальных подходов к организационному, экономическому и методологическому механизмам закупок.

Кроме того, совершенствование системы управления государственными закупками с целью эффективного использования бюджетных средств, расширения возможностей для участников и обеспечения гласности, прозрачности размещения заказов, развития добросовестной конкуренции и предотвращения коррупции в сфере размещения заказов, приобретает особую остроту в контексте политики

¹Мамедова Н.А., Байкова А.Н., Трушанова О.Н. Управление государственными и муниципальными закупками. М., 2016. С. 39.

модернизации и перевода экономики России на инновационный путь развития.

Реализация контрактной системы в сфере закупок является важным инструментом эффективного и результативного расходования бюджетных средств.

Развитие системы государственного аудита на этапе внедрения в российскую действительность многоукладной экономики и рыночных отношений происходило особым образом. Российская специфика в развитии системы государственного аудита заключалась в том, что становление двух отдельных элементов данной системы – государственного и негосударственного аудита – происходило в полном отрыве друг от друга. При внедрении в негосударственном секторе новой формы внешнего финансового контроля – аудита, его развитие было оторвано от ранее существующих форм и опыта, накопленного ранее органами государственного финансового контроля.

Аудит представляет собой современную углубленную, наиболее зрелую форму финансового контроля, как негосударственного (коммерческого), так и государственного. Аудит – форма финансового контроля, обеспечивающая комплексную целевую оценку результатов деятельности подконтрольного субъекта, подразумевающая формирование общего мнения и ответственность контролера (аудитора) и публичность результатов¹.

В этих условиях можно ввести определение государственного аудита как формы контроля в государственном секторе, имеющего целью комплексную оценку результатов деятельности организации, формирование мнения государственного аудитора или уполномоченного государством независимого аудитора и представление результатов аудита заинтересованным пользователям.

¹Овсянников Л.Н. Государственный аудит: подходы к стандартизации // Финансы. 2014. № 2. С. 30-35.

Государственный аудит – новое явление в системе государственного управления. Он объединяет в себе, во-первых, внешний государственный аудит, осуществляемый специальными органами государственного управления в целях контроля за исполнением бюджетов. И, во-вторых, контроль результатов в области политики, экономики, социального развития, экологии и духовной сферы, получаемых как итог деятельности органов государственной власти в ходе использования публичных ресурсов, то есть в области полномочий органов государственной власти, определённых Конституцией России, федеральными и региональными законами¹.

При этом государственный аудит имеет особенности осуществления в различных регионах России, обусловленные системой целеполагания и механизмом решения задач для эффективного достижения текущих и стратегических целей территориального развития, структурой экономики и развитостью социальной сферы, а также состоянием духовности, политической стабильности и экологии региона.

Государственный аудит обычно рассматривают в двух аспектах:

- 1) строго регламентированную деятельность специально созданных контролирующих органов за соблюдением финансового законодательства и финансовой дисциплины всех экономических субъектов;
- 2) неотъемлемый элемент управления финансами и денежными потоками на макро- и микроуровне с целью обеспечения целесообразности и эффективности финансовых операций².

Оба аспекта аудита взаимосвязаны, но различаются целями, методами и субъектами контроля. Если в первом случае преобладает правовая и количественная сторона контроля, то во втором - упор делается на аналитическую сторону аудита.

Традиционно в качестве объектов государственного аудита выделяют государственные финансовые ресурсы, государственный долг и

¹Бурцев В.В. Организация системы государственного аудита в Российской Федерации: Теория и практика. М., 2015. С. 87.

²Варфоломеева Ю.А. Аудит: сущность и виды // Аудитор. 2016. № 2. С. 16-23.

государственные резервы. В роли объектов государственного аудита и надзорных органов в сфере финансов определены:

- главные распорядители (распорядители, получатели) бюджетных средств, главные администраторы (администраторы) доходов бюджета, главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета;

- финансовые органы в части соблюдения ими целей и условий предоставления межбюджетных трансфертов, бюджетных кредитов, предоставленных из другого бюджета бюджетной системы Российской Федерации;

- государственные учреждения;

- государственные унитарные предприятия;

- хозяйственные товарищества и общества с участием публично-правовых образований в их уставных (складочных) капиталах, а также коммерческие организации с долей (вкладом) таких товариществ и обществ в их уставных (складочных) капиталах;

- юридические лица (за исключением государственных учреждений, государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и компаний, хозяйственных товариществ и обществ с участием публично-правовых образований);

- органы управления государственными внебюджетными фондами;

- юридические лица, получающие средства из государственных внебюджетных фондов по договорам о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования;

- кредитные организации, осуществляющие отдельные операции с бюджетными средствами в части соблюдения ими условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета¹.

¹Пенчук А.В., Государственный финансовый контроль в Российской Федерации и направления его совершенствования // Концепт. 2014. № 7. URL:

Таким образом, объектом государственного аудита определен широкий перечень организаций и субъектов контроля, во многом это продиктовано тем, что необходимо увеличить систему контроля, не только в рамках масштаба, но и в разрезе сфер деятельности органов власти и бюджетополучателей.

Существуют две основные модели управления государственными финансами¹. Однако данное выделение двух моделей является условным, ввиду того, что в разных странах есть специфические нормы законодательства, которые находят отражение в системе государственного финансового контроля, поэтому выделение двух общих моделей является отражением тенденций развития в мире по государственному контролю в мире. Данные модели находят свое отражения в способах планирования:

- результативная модель;
- затратная модель.

Применение результативной модели управления бюджетными средствами предполагает контроль и управление результатами при установлении лишь верхних границ затрат (утверждении расхода денежных средств на единицу объема затрат). Получателям бюджетных средств устанавливаются количественные и качественные задания, для выполнения которых им выделяются лимиты бюджетных ассигнований. В рамках заданных пределов значений по расходам, организации имеют возможность оптимизировать свои ресурсы и затраты повышая эффективность деятельности, а сэкономленные средства при наличии расходовать на собственные, внутрифирменные нужды².

Таблица 1

<http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-v-rossiyskoy-federatsii-i-napravleniya-ego-sovershenstvovaniya> (дата обращения: 27.09.2017).

¹Гринев В.П. Контрактная система как механизм нормоконтроля расходования бюджетных средств // Право и экономика. 2015. № 7. С. 37-44.

²Коротченко Ю.И., Гербеева Л.Ю. Система мониторинга управления собственностью региона // Вестник ОГУ. 2014. № 4 (165). С. 104-105.

Сравнительный анализ моделей управления бюджетными средствами¹

Критерии оценки модели	Название модели	
	Затратная модель (сметное финансирование)	Результативная модель
Объект управления	Объем выделенных бюджетных ассигнований согласно доведенным лимитам бюджетных обязательств	Достижение поставленных перед бюджетополучателями целей и задач в рамках реализуемой ими бюджетной программы
Определение объема бюджетных средств, необходимого для бюджетополучателей	Основные критерии оценки необходимого объема бюджетных ассигнований: – проект сметы доходов и расходов побюджетной деятельности; – объем расходов прошлого периода; – уровень инфляции.	Объем бюджетных средств выделяется в соответствии с результатами, которые должны быть достигнуты (расчетной ценой единицы желаемого результата, который должен быть достигнут бюджетополучателем)
Оценка эффективности использования средств, выделенных бюджетополучателю из бюджета	Оценка соответствия произведенных затрат выделенным бюджетным ассигнованиям (соответствие фактических расходов смете доходов и расходов и проекту сметы доходов и расходов)	Оценка достигнутого результата в соответствии с планируемыми показателями
Объект финансового контроля	Соответствие утвержденной сметы доходов и расходов бюджетного учреждения ее выполнению (выявление фактов нецелевого использования бюджетных средств)	Выполнение бюджетополучателем количественных и качественных заданий, на реализацию которых были выделены бюджетные ассигнования

Затратная же модель представляет бюджетирование путем разработки сметы по направлениям деятельности организации, проектам, программам, которые она должна реализовать, и средства, в рамках данной модели, выдаются на основании составленной сметы деятельности организации, количество ресурсов и средств должно совпадать.

В рамках оценки эффективности государственного управления ресурсами целесообразно использовать оценку, как внутренней среды организации, так и внешней среды, особенно это актуально при осуществлении организацией государственных закупок. Анализ внешней

¹Федотов А.Ф. Понятие государственного аудита // Вестник КемГУ. 2015. № 2-2 (62). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-gosudarstvennogo-audita> (дата обращения: 26.09.2017).

среды, позволит создать условия окружающей организации и разработать альтернативы, из которых должна быть выбрана наиболее эффективная¹.

Государственные закупки – это система заказа государственными органами или их уполномоченными представителями товаров (работ, услуг), необходимых для полноценной реализации программ развития и экономического роста государства, по заранее объявленным условиям контракта, предусматривающих выполнение определенных требований на принципах добросовестной конкуренции среди участников в сфере закупок, с целью обеспечения эффективности и максимальной экономии денежных средств для заказчика².

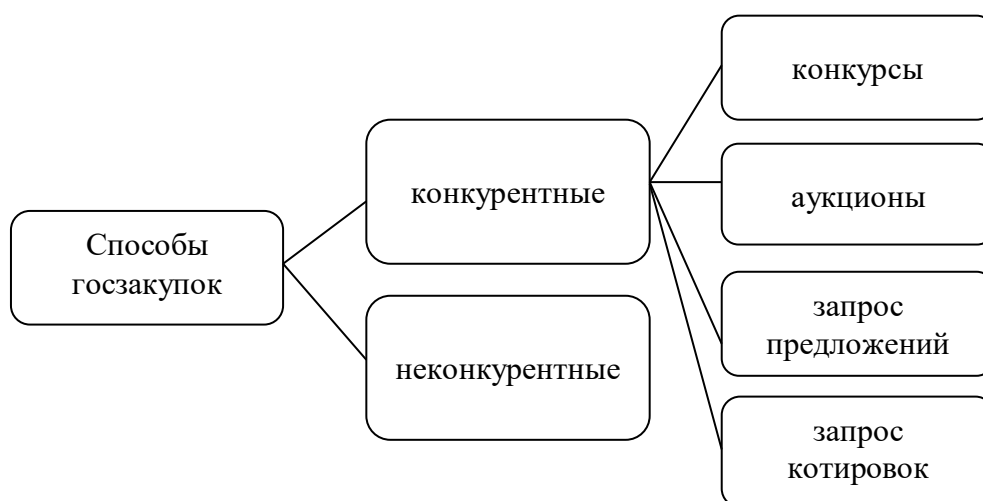


Рис.1. Способы государственных закупок

Государственная закупка – это не только удовлетворение государственных нужд путем покупки необходимых для этого товаров/работ/услуг, но и система взаимодействия с поставщиком. Перед подписанием государственного контракта на поставку того или иного товара,

¹Гаджиев И.А. Государственные и муниципальные финансы // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2014. № 3-2. С. 238.

²Музыкаев Б.А. Аудит в сфере государственных закупок: принцип эффективности и основные новшества федерального закона № 44-ФЗ // Государственная служба и кадры. 2014. № 1. С. 79.

услуги, работы проводится отбор поставщиков¹. Существует несколько способов отбора поставщиков или исполнителей заказа (рис. 1).

Неконкурентный способ предусматривает выбор одного и единственного поставщика. При таком способе заказ не должен превышать сумму в 100 тыс. рублей. Данное ограничение закреплено законодательно.

Что же касается конкурентных способов, то они, напротив, подразумевают выбор исполнителя заказа из нескольких участников.

Федеральным законом Российской Федерации № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² установлено несколько конкурентных способов, с помощью которых государственные заказчики имеют право определять поставщика, подрядчика или исполнителя по контракту при закупке товаров, работ или услуг за государственные средства.

Выбор в пользу конкретного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при закупке зависит от существующих условий и предпосылок необходимости получения тех или иных товаров (работ, услуг) для обеспечения нужд органов государственной исполнительной власти и муниципальных образований.

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений³.

¹Госзакупки как система. URL: <http://tv-bis.ru/investitsii-i-goszakupki/269-goszakupki-eto.html> (дата обращения: 20.10.2017).

²О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

³Кнутов А.В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами. М., 2017. С. 31.

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

При осуществлении закупки путем проведения конкурса или закрытого аукциона могут выделяться лоты, в отношении которых в извещении о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием или двухэтапного конкурса либо приглашении принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или закрытом аукционе, в конкурсной документации, документации об аукционе отдельно указываются объект закупки, начальная (максимальная) цена контракта и ее обоснование, сроки и иные условия поставки товара, выполнения работы или оказания услуги. Участник закупки подает заявку на участие в конкурсе или аукционе в отношении определенного лота. В отношении каждого лота заключается отдельный контракт.

При осуществлении двумя и более заказчиками закупок одних и тех же товаров, работ, услуг такие заказчики вправе проводить совместные конкурсы или аукционы. Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом¹ Российской Федерации и Федеральным законом №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»². Контракт с победителем либо

¹Гражданский кодекс РФ : часть 1 от 30 ноября 1994 г. № 53-ФЗ (ред. от 22 октября 2014 г. часть 2 от 26 января 1996 г. № 117-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.). (дата обращения: 10.11.2017 г.)

²О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

победителями совместных конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Взимание платы с участников открытого конкурса за участие в открытом конкурсе не допускается, за исключением платы за предоставление конкурсной документации в случаях, предусмотренных Федеральным законом №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Под конкурсом с ограниченным участием понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Под двухэтапным конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к

¹Там же.

участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса.

Под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. Заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, за исключением случаев закупок товаров, работ, услуг путем проведения запроса котировок, запроса предложений, осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик вправе осуществлять закупки путем проведения запроса котировок при условии, что начальная (максимальная) цена контракта не превышает пятьсот тысяч рублей.

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Под закрытыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), документации о закупках ограниченному кругу лиц и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок, только в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий и т.д.

Под закрытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, которые удовлетворяют требованиям, предусмотренным Федеральным законом №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в следующих случаях:

1) осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»², а также услуг центрального депозитария;

2) осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации. В таких правовых актах указываются предмет контракта, а также может быть указан предельный срок, на который заключается контракт, и определена обязанность заказчика установить требование обеспечения исполнения контракта. При подготовке проектов указанных правовых актов к таким проектам прилагается обоснование цены контракта в соответствии с положениями Федерального закона «О Контрактной системе»;

3) выполнение работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации и др.

¹О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

² О естественных монополиях: федер. Закон от 17 августа 1995 № 147-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 34. Ст. 3426.

При проведении процедуры закупок необходимо предоставить обоснование плана и план-графика (таблица 2)¹.

Таблица 2

Сравнительная характеристика плана закупок и плана-графика

План закупок	План-график
<p>При формировании плана закупок обоснованию подлежат:</p> <ul style="list-style-type: none"> – объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки, требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе их предельной цены) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных и муниципальных органов власти; <p>Составляется заказчиком:</p> <ul style="list-style-type: none"> – на три года (если срок закупки превышает три года, информация вносится на весь срок закупки); – исходя из целей проведения закупки: <ol style="list-style-type: none"> 1) достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных программами; 2) исполнение международных обязательств РФ; 3) выполнение функций и полномочий заказчиков. – с учетом требований к продукции (в т.ч. предельной цены) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков по ст. 19 44-ФЗ. 	<p>При формировании плана-графика обоснованию подлежат:</p> <ul style="list-style-type: none"> – начальная (максимальная) цена; – способ определения поставщика; – разрабатывается ежегодно и содержит перечень закупок на финансовый год; – утверждается в течение 10 рабочих дней после получения лимитов или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности; – размещаются в ЕИС в течение трех рабочих дней с даты утверждения или изменения плана-графика, за исключением сведений, составляющих государственную тайну; – является основанием для осуществления закупок; – формируется заказчиком в соответствии с планом закупок.

Начальная (максимальная) цена контракта определяется и обосновывается заказчиком посредством применения одного из пяти поименованных в Федеральном законе №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² методов или одновременно нескольких из них (таблица 3).

Таблица 3

¹Алексеев В.М., Халяпин А.А. Управление закупками для государственных и муниципальных нужд как точная нормативная дисциплина // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 7 (58). С. 81.

²О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

Методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта¹

№ п/п	Название метода	Сфера применения
1.	Метод сопоставим рыночных цен (анализ рынка) (ч. 6 ст. 22)	Устанавливается на основании информации о рыночных ценах: – идентичных товаров, работ, услуг; – однородных товаров, работ, услуг (при отсутствии идентичных); – с учетом коммерческих и (или) финансовых условий.
2.	Нормативный метод (ч. 7 ст. 22)	Применяется, если установлены предельные цены товаров, (работ, услуг), согласно ст. 19 №44 ФЗ.
3.	Тарифный метод (ч. 8 ст. 22)	В случае, если цены на товары, работы, услуги подлежат государственному регулированию.
4.	Проектно-сметный метод (ч. 9 ст. 22)	В случаях: – строительство; – реконструкция; – капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации.
5.	Затратный метод (ч. 1 ст. 22)	В случае невозможности применения иных методов или в дополнение к иным методам.
6.	Иные методы (ч. 12 ст. 22)	В случае невозможности применения предыдущих методов (при этом нужно обосновать невозможность применения иных методов).

¹Данилова С.Н.. Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд. Саратов, 2016. С. 55.

Аудит в сфере закупок – это вид внешнего государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой в соответствии с полномочиями, установленными частью 12 статьи 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, целями которого является оценка обоснованности планирования закупок, реализуемости и эффективности закупок, а также анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных статьей 13 Федерального закона №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»², а именно:

– достижение целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации);

– исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;

– выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

Аудит закупочной деятельности представляет собой форму контроля в сфере государственных закупок³.

Федеральный закон №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

²О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

³Аудит в сфере закупок URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/102641-qqq-17-m4-25-04-2017-audit-v-sfere-zakupok> (дата обращения 1.11.2017).

нужд» в части 1 ст. 98 содержит список органов, имеющих полномочия проводить аудит в сфере государственных закупок¹:

1. Счетная палата Российской Федерации;
2. Контрольно-счетные палаты краев, областей, округов, городов Федерального значения;
3. Счетные палаты муниципалитетов.

В ходе осуществления аудита проводится анализ и оценка результатов проведенных закупочных процедур, достижения целей проведения государственных закупок. Целями проведения процедур являются:

- реализация государственных, региональных и местных целевых программ;
- исполнение Россией своих международных обязательств;
- осуществление госорганами и муниципалитетами своих полномочий.

Предметом аудита в сфере закупок является процесс использования средств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также в отдельных случаях средств региональных и муниципальных бюджетов, направляемых на закупки (бюджетные средства) в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе в сфере закупок².

Объектами аудита (контроля) в сфере закупок являются:

- государственные органы (в том числе органы государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами либо государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в

¹О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

²Алексеев В.М., Халяпин А.А. Управление закупками для государственных и муниципальных нужд как точная нормативная дисциплина // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2016. № 7 (58). С. 79.

соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации и осуществляющие закупки;

– бюджетные учреждения, осуществляющие закупки за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета, и иных средств (с учетом особенностей статьи 15 Закона № 44-ФЗ);

– автономные учреждения, государственные унитарные предприятия при осуществлении капитальных вложений за счет бюджетных средств в объекты государственной собственности (при планировании и осуществлении ими закупок);

– юридические лица, не являющиеся государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства за счет бюджетных инвестиций (в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта инвестиций);

– бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные унитарные предприятия, которым в соответствии с бюджетным законодательством государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, являющиеся заказчиками, передали свои полномочия на осуществление закупок;

– государственные органы, казенные учреждения, на которые возложены полномочия по определению поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для соответствующих заказчиков¹.

Федеральный закон «О Счетной палате РФ» от 05.04.2013 № 41-ФЗ в пункте 12 ст. 14 определяет, что в ходе проведения аудита подлежат оценке¹:

¹Павлов И.И. Система контроля государственных и муниципальных закупок в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Налоги. 2015. № 1. С. 27.

- 1) выполнение условий государственных контрактов по количеству и качеству исполненного по контракту, по срокам и цене;
- 2) порядок ценообразования;
- 3) эффективность системы управления государственными контрактами.

При проведении аудита должны учитываться все этапы деятельности государственного заказчика: планирование проведения государственных закупок, непосредственное осуществление закупок (оценка и сопоставление заявок, выявление победителя), оформление и выполнение государственного контракта (соблюдение сроков подписания, наличие необходимых согласований контрольных органов и т.п.).

Так примерный перечень направлений аудита государственных закупок составляет проверка²:

- формирования контрактной службы и комиссии по осуществлению государственных закупок;
- наличия утвержденных требований к отдельным видам товаров, работ, услуг;
- правильности формирования плана закупок, плана-графика, их размещения в ЕИС;
- наличия обоснования закупки, начальной цены государственного контракта, достоверности источников используемой информации;
- выбора способа проведения процедуры;
- документации государственных закупок на предмет ограничения конкуренции;
- размера аванса и его обоснованность;
- наличие в оформленных государственных контрактах обязательных (существенных) условий;

¹О Счетной палате Российской Федерации: федер. закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009 г.

²Аудит в сфере закупок URL: <https://www.pro-goszakaz.ru/article/102641-qqq-17-m4-25-04-2017-audit-v-sfere-zakupok> (дата обращения: 1.11.2017).

- критериев оценки заявки;
- установления законных преимуществ (субъекты малого предпринимательства, организации инвалидов и т.д.);
- установления обеспечения заявок; обоснованности допуска/недопуска к участию в процедуре;
- правильности оформления протоколов проведения закупочных процедур;
- обоснованность оформления государственного контракта с единственным поставщиком.

Задачами аудита в сфере закупок являются следующие:

- проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности (в том числе анализ и оценка процедуры планирования обоснования закупок и обоснованности потребности в закупках), своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (расходы на закупки);
- выявление отклонений, нарушений и недостатков в сфере закупок, установление причин и подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы¹.

Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно: этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап осуществления закупок, этап заключения и исполнения контракта.

Аудит в сфере государственных закупок включает в себя 3 этапа:

- 1) подготовительный;
- 2) основной;
- 3) заключительный¹.

¹Мамедова Н.А., Байкова А.Н., Трушанова О.Н. Управление государственными и муниципальными закупками. М., 2016. С. 78.

При осуществлении подготовительного этапа производится предварительное изучение специфики предмета аудита, сбор необходимой информации. Результатом данного этапа становится Программа аудита.

На основном этапе проводится проверка по установленному перечню вопросов, приведенных нами выше. Особое внимание уделяется экономии бюджетных средств. Рекомендуется рассчитывать как абсолютный объем экономии (разница между суммой начальных цен государственных контрактов и стоимостью оформленных контрактов), так и относительный (процентное соотношение абсолютной экономии к общей сумме начальных цен).

На заключительном этапе проводится обобщение результатов и оформляется итоговый отчет, главное место в котором занимают рекомендации, разработанные по результатам проверки и направленные на совершенствование деятельности объекта аудита в области государственных закупок. Обобщенная информация о проведенных за год аудитах размещается уполномоченным органом в ЕИС.

Итогом аудита в сфере закупок должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

В рамках контрольных мероприятий оцениваются как деятельность заказчиков, так и деятельность формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и электронных площадок, а также работа системы

¹Там же. С. 82.

ведомственного контроля в сфере закупок, системы контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

Очевидно, что основной целью аудита в сфере закупок, как и Закона о контрактной системе в целом является повышение эффективности закупочных процедур. Поэтому и главным выводом по результатам мероприятий, проводимых в сфере аудита, является вывод об эффективности расходов на закупки.

А так как эффективной можно считать только ту закупку, которая достигла поставленной цели, при которой использован конкурентный способ определения поставщика и соблюден баланс качества и цены, то оценка законности, результативности, обоснованности, целесообразности и своевременности данной закупки также направлена на обоснование основного вывода.

Согласно части 4 статьи 98 Федерального закона №44-ФЗ «О Контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ органы аудита в сфере закупок обобщают результаты осуществления своей деятельности, в том числе:

- устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
- готовят предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок;
- систематизируют информацию о реализации указанных предложений;
- размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

В настоящее время разработаны и применяются Методические рекомендации органами, проводящими аудит, которые будут рассмотрены во втором разделе магистерской диссертации.

¹О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

Таким образом, по результатам первого раздела можно сделать следующие выводы:

1. Организация и проведение государственных закупок представляет собой сложную систему, состоящую из различных элементов, куда входят определение государственных нужд, формирование и размещение заказов, заключение государственных контрактов, исполнение договорных обязательств по поставкам товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных нужд.

2. Смысл государственного аудита заключается, прежде всего, в оценке эффективности и обоснованности тех или иных показателей или аспектов закупочной деятельности учреждения-заказчика. Исходя из этого положения, ответственным лицам заказчиков рекомендуется проводить внутренний аудит и мониторинг собственными силами с целью предупреждения нарушений.

3. Финансирование государственных закупок является важным направлением расходования бюджетных средств. Правильность и конечные результаты их проведения подлежат обязательному государственному финансовому контролю, одной из основных форм которого является осуществление внешнего государственного аудита.

4. Практика показывает, что традиционная оценка закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражает в полной мере степени эффективности закупок и может применяться только для оперативного анализа. При такой оценке из анализа выпадает ряд важнейших показателей, в частности – уровень конкурентности, соблюдение законодательства при размещении заказов, дисциплина планирования и исполнения контрактов.

РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Необходимость повышения эффективности функционирования системы управления государственными финансами, прозрачности бюджетной политики государства, рациональности и результативности бюджетных расходов актуализирует рассматриваемую проблему для России на современном этапе ее развития. Практическое внедрение методических подходов, направленных на оценку эффективности управления государственными финансами, в первую очередь, связано с проблемами определения взаимосвязи между расходами, результатами и социально-экономическим эффектом, полученными в результате использования бюджетных ресурсов.

Эффективность государственного аудита в сфере закупок товаров для государственных нужд предполагает не только оптимальное использование методов государственного аудита, но и рациональное использование бюджетных средств, материальных ценностей. Если первая составляющая эффективности в большей степени обуславливается системой организации государственного аудита, то вторая вытекает непосредственно из Конституции Российской Федерации, в которой указывается, что палаты Федерального Собрания Российской Федерации для надзора за исполнением федерального бюджета образуют Счетную палату Российской Федерации.

В Российской Федерации в настоящее время осуществляется несколько программ реформирования системы государственного управления. Для приобретения наибольшего эффекта от этой деятельности нужна оценка не только общих результатов, но и постоянный контроль за деятельностью государственных органов, и оценивание таких проектов должно проводиться

как в период их проведения (текущий контроль), так и по результатам осуществления программы (последующий контроль)¹.

Высокое развитие системы электронных аукционов в Белгородской области указывает на высокий экономический уровень региона. Многие тендеры Белгородской области создаются в сфере сельского хозяйства, машиностроения и добычи полезных ископаемых. Но в последние годы каждый третий тендер выступает в таких отраслях, как строительство и ремонт, медицина, транспорт, социальный сектор.

Тендерные конкурсы, благодаря своей открытости и честности, порождают сильную конкуренцию, тем самым помогая значительно экономить бюджетные средства.

В целях достижения максимальной эффективности и экономного расходования средств бюджета Белгородской области на приобретение продукции для областных нужд, развития конкуренции среди поставщиков утверждено Положение о порядке формирования, размещения и исполнения государственного заказа Белгородской области.

Положение предусматривает, что предметом закупок является обеспечение потребности государственных заказчиков на закупку и поставку продукции для областных нужд.

В областной заказ включается следующая продукция:

1) необходимая для реализации государственных программ социально-экономического развития Белгородской области, подлежащих полному или частичному финансированию за счет средств областного бюджета в соответствующем финансовом году;

2) необходимая для выполнения мероприятий (планов), подлежащих полному или частичному финансированию за счет средств областного бюджета (в том числе целевых бюджетных и внебюджетных фондов) в

¹Дикаева Ж.А. Оценка эффективности управления государственными финансами в регионах России // Современная экономика: проблемы и решения : Воронеж, 2016. С. 34-35.

соответствии с законом Белгородской области об областном бюджете на соответствующий финансовый год.

При размещении областного заказа прогнозируемая цена единицы продукции, включенной в областной заказ, и стоимость областного заказа в целом определяются и устанавливаются рабочей группой по направлениям проводимых закупок и утверждаются государственным заказчиком.

Формирование и исполнение областного заказа осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) законности: формирование областного заказа, его размещение и исполнение государственных контрактов осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации и Белгородской области;

2) гласности: преимущественным способом размещения областного заказа является открытый конкурс (торги), все этапы проведения которого осуществляются публично и каждый участник имеет возможность ознакомиться с условиями его проведения;

3) справедливости: условия проведения конкурса (торгов), принципы, критерии и порядок определения победителя устанавливаются заранее и для всех его участников одинаковы;

4) эффективности: государственные контракты заключаются с поставщиками, предлагающими наиболее выгодные для Белгородской области условия;

5) подотчетности: органы государственной власти Белгородской области осуществляют систематический контроль за размещением областного заказа и исполнением заключенных государственных контрактов, за целевым и эффективным использованием средств областного бюджета.

С 1 июля 2017 года в Белгородской области запустили новую интернет-площадку для малых государственных закупок. Благодаря этому порталу покупка товаров и услуг для государственных нужд стала еще прозрачнее и во многом удобнее для всех участников рынка. Теперь через электронный маркет можно осуществлять сделки даже на небольшие суммы – до 100, а в

отдельных случаях – до 400 тыс. рублей. Для поставщиков это возможность найти новых клиентов, для заказчиков – найти наиболее выгодное предложение.

Доступность – один из главных плюсов нового портала. Зарегистрироваться здесь можно совершенно бесплатно. Планка по сумме сделок на электронном маркете снижена, что позволяет входить на рынок государственных закупок даже небольшим предприятиям. В то же время рост конкуренции среди поставщиков выгоден заказчикам – на этом можно существенно сэкономить. Кроме того, все сделки контролирующие органы проверяют в режиме он-лайн. Отсюда еще одно преимущество – прозрачность и открытость.

Также проводить закупки теперь стало во многом удобнее. Раньше государственные организации проходили все этапы самостоятельно: искали поставщиков, направляли им коммерческие предложения, выбирали из них наиболее выгодные и отчитывались в региональный департамент финансов о проведенной сделке. Теперь же им достаточно разместить заявку на портале, указать срок и ждать, когда откликнутся поставщики. И уже потом можно выбирать подходящего из кандидатов.

Через портал можно закупить многие товары: от продуктов питания до тротуарной плитки. Главное, чтобы минимальная сумма заказа составляла 5 тыс. рублей. Если же на заявку никто не откликнется, заказчик может совершить сделку на свободном рынке вне маркета.

Сейчас на портале размещено более 15,5 тыс. предложений от более чем 400 поставщиков. Полностью внедрить программу электронного маркета планируют до 2019 года. Одна из целей создания маркета – экономия не менее 3% бюджетных средств.

В таблице 4 представлены данные о проведении государственных закупок в Белгородской области за 2014-2016 годы.

Таблица 4

Данные о проведении закупок в Белгородской области за 2014-2016 годы

Показатель	Годы			Абсолютное отклонение, (+,-)	
	2014	2015	2016	2015/ 2014	2016/ 2015
Количество объявленных торгов	4724	5651	5614	927	-37
Общая сумма (начальная максимальная цена) объявленных торгов (млрд. руб.)	24,5	10,7	14,7	-13,8	4
Количество аккредитованных участников (за период)	410	440	435	30	-5
Количество организаторов торгов	99	102	95	3	-7
Количество поданных заявок	8266	10040	10317	1774	277
Количество участников, принявших участие в торгах	1802	2083	1974	281	-109
Среднее количество заявок, поданных на аукцион	1,75	1,78	1,84	0,03	0,06
Достигнутая экономия, (млн. руб.)	321,4	384,4	362,3	63	-384,4
Достигнутая экономия (%)	1,37	4,27	2,6	2,9	-1,67

Говоря об оценке эффективности государственного управления бюджетными средствами в Белгородской области, необходимо выделить Контрольно-счетную палату Белгородской области как основной орган ответственный за оценку эффективности расходования бюджетных ресурсов и выделить ряд его основных полномочий (Приложение 1).

Контрольно-счетная палата Белгородской области осуществляет свою деятельность в соответствии с федеральным и региональным законодательством, которые обозначают контрольно-счетную палату как постоянно действующий орган внешнего государственного финансового контроля¹.

В сферу деятельности контрольно-счетной палаты Белгородской области:

- осуществление экспертизы проекта областного бюджета области;

¹О контрольно-счётной палате Белгородской области : закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство»; Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федер. закон от 7 февраля 2011 года // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

- осуществление контроля за исполнением и надзора над исполнением областного бюджета области;
- проверка годового отчета об исполнении областного бюджета Белгородской области;
- осуществление контроля и надзора за целевых, эффективным и результативным использованием средств областного бюджета;
- проведение анализа организации и реализации бюджетного процесса в Белгородской области и иные.

Основные права и компетенции Контрольно-счетной палаты Белгородской области заключаются в проведении аудита управления государственными ресурсами и средствами, оценку эффективности, а также проведение надзорных и контрольных мероприятий, проведение внешнего аудита организаций области.

Контрольно-счетная палата также вправе проводить экспертизы проектов законодательных актов Белгородской области на предмет выявления противоречащих положений проекта закону федеральному и региональному законодательству в части организации бюджетного процесса и проведения контрольных финансовых ревизий.

В пределах полномочий Контрольно-счетной палаты Белгородской области председатель, заместитель председателя, аудиторы и инспекторы Контрольно-счетной палаты Белгородской области (должностные лица Контрольно-счетной палаты Белгородской области) осуществляют права и обязанности, а также несут ответственность, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹.

Помимо федеральных и региональных законодательств контрольно-счётная палата Белгородской области руководствуется федеральными и

¹О контрольно-счётной палате Белгородской области : закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Регион. вып. Белгородская область».

международными стандартами по проведению контрольных мероприятий и аудита в Белгородской области.

Стандарт внешнего государственного аудита (контроля) СГА 104 «Аудит эффективности» (Стандарт) предназначен для методологического обеспечения реализации полномочий Счетной палаты Российской Федерации (Счетная палата) по проведению аудита эффективности в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (Закон о Счетной палате) и Бюджетным кодексом Российской Федерации¹.

Стандарт подготовлен с учетом международных стандартов ИНТОСАИ для высших органов аудита ISSAI 100 «Основополагающие принципы аудита государственного сектора», ISSAI 300 «Основополагающие принципы аудита эффективности»², ISSAI 3000 «Руководство по проведению аудита эффективности»³, ISSAI 3100 «Руководство по проведению аудита эффективности – основные принципы»⁴.

В настоящее время Контрольно-счётная палата обладает правами юридического лица.

Структура Контрольно-счетной палаты Белгородской области утверждается председателем Контрольно-счетной палаты Белгородской

¹О Счетной палате Российской Федерации :федер. закон от 5 апреля 2013 года № 41-ФЗ // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство»; Бюджетный кодекс Российской Федерации :федер. закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство».

²Слободяник Ю.Б., Особенности имплементации международных стандартов государственного аудита // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 34 (328). URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-implementatsii-mezhdunarodnyh-standartov-gosudarstvennogo-audita> (дата обращения: 27.09.2017 г.).

³Бударин С.С., Эльбек Ю.В. Стандартизация в сфере государственного аудита // ТДР. 2016. № 4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/standartizatsiya-v-sfere-gosudarstvennogo-audita> (дата обращения: 27.09.2017).

⁴Самарец Т. В., Применение передового опыта международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI) в процессе государственного аудита финансовой деятельности казенных и бюджетных учреждений на региональном уровне // Вестник АГТУ. Серия: Экономика. 2015. № 2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-peredovogo-opyta-mezhdunarodnoy-organizatsii-vysshih-organov-finansovogo-kontrolya-intosai-v-protssesse-gosudarstvennogo> (дата обращения: 27.09.2017).

области. Аппарат Контрольно-счетной палаты Белгородской области состоит из инспекторов и иных штатных работников (Приложение 2).

Штатная численность Контрольно-счетной палаты Белгородской области устанавливается Белгородской областной Думой по предложению председателя Контрольно-счетной палаты Белгородской области.

Председатель, заместитель председателя и аудиторы Контрольно-счетной палаты Белгородской области назначаются на должность Белгородской областной Думой сроком на пять лет.

Полномочия Контрольно-счетной палаты Белгородской области:

1) контроль за исполнением областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

2) экспертиза проектов законов об областном бюджете и проектов законов о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

3) внешняя проверка годового отчета об исполнении областного бюджета, годового отчета об исполнении бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области;

4) организация и осуществление контроля за законностью, результативностью (эффективностью и экономностью) использования средств областного бюджета, средств бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области и иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

5) контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Белгородской области, в том числе охраняемыми результатами интеллектуальной деятельности и средствами индивидуализации, принадлежащими Белгородской области;

6) оценка эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств областного бюджета, а

также оценка законности предоставления государственных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств областного бюджета и имущества, находящегося в государственной собственности Белгородской области;

7) финансово-экономическая экспертиза проектов законов Белгородской области и нормативных правовых актов органов государственной власти Белгородской области (включая обоснованность финансово-экономических обоснований) в части, касающейся расходных обязательств Белгородской области, а также государственных программ Белгородской области др.

При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий особое внимание было уделено вопросам законности и эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупок в здравоохранении и образовании, использовании средств дорожного фонда, обоснованности использования средств при проведении строительно-монтажных и ремонтных работ, использования государственного имущества, эффективности использования средств, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства в Белгородской области, а также использование средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2014 году Контрольно-счетной палатой выявлено нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере на сумму 371530,5 тыс. рублей (из них средства областного бюджета – 313712,2 тыс. рублей).

Информация по видам нарушений в 2014 году представлена в таблице 5.

Таблица 5

Данные по видам нарушений в Контрольно-счетной палате Белгородской области
за 2014 год¹

(тыс.руб.)

№ п/п	Виды нарушений	Общая сумма нарушений	Удельный вес в общей сумме (%)	Сумма по средствам областного бюджета	Удельный вес по средствам областного бюджета (%)
1.	Нецелевое использование средств	4248,7	1,1	884,8	0,3
2.	Незаконное использование средств	2674,2	0,7	-	-
3.	Неэффективное использование средств	84930,0	22,9	82654,5	26,4
4.	Необоснованное использование средств	117921,9	31,7	97081,8	30,9
5.	Потери бюджета	161755,7	43,6	133091,1	42,4
Всего		371530,5	100	313712,2	100

Для принятия мер по итогам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий было направлено 27 представлений проверяемым организациям, государственным органам, органам местного самоуправления, 24 информации в Белгородскую областную Думу, 25 информационных писем Губернатору Белгородской области, 24 информационных письма в государственные органы.

По результатам контрольных мероприятий 26 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности (15-ти объявлен выговор, 11 – замечания). Материалы по пяти проверкам направлены в прокуратуру Белгородской области и в правоохранительные органы.

Всего по результатам проведенных в 2014 году контрольных мероприятий на дату подготовки настоящего отчета возмещены средства на общую сумму 45443,8 тыс. руб.

В соответствии с планом деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области на 2015 год проведено 29 контрольных и экспертно-аналитических мероприятий (16 контрольных и 13 экспертно-аналитических мероприятий), из них 15 мероприятий (6 контрольных и 9

¹Отчёт о деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2016 год : Приказ контрольно-счетной палаты Белгородской области от 3 марта 2017 года №5. URL: <http://belksp.ru/> (дата обращения: 08.11.2017 г.).

экспертно-аналитических мероприятий) на основании предложений и запросов Губернатора области. Осуществлялась внешняя проверка годовых отчетов об исполнении областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования Белгородской области. В отчетном году было подготовлено 13 экспертиз на проекты законов.

При проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий особое внимание было уделено вопросам обоснованности использования средств при проведении строительно-монтажных и ремонтных работ, законности и эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупок продуктов питания в учреждениях образования, использования средств дорожного фонда, использования государственного имущества, эффективности исполнения отдельных государственных программ, а также использование средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, средств областного бюджета на капитальный ремонт многоквартирных домов и на переселение граждан из аварийного жилья.

По результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2015 году Контрольно-счётной палатой выявлено нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере на сумму 336 454,5 тыс. рублей (из них средства областного бюджета – 142 367,7 тыс. рублей). Информация по видам нарушений представлена в таблице 6.

Важнейшей проблемой во всех проверяемых объектах остается отсутствие должного контроля за выполнением работ со стороны государственных заказчиков (заказчиков) всех уровней (органов исполнительной власти Белгородской области и учреждений, предприятий подведомственной сети), в результате чего принимаются к оплате невыполненные работы, работы завышенной стоимости, производится необоснованная выплата заработной платы, что приводит к неэффективному и нерациональному расходованию средств бюджета Белгородской области.

Таблица 6
Данные Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2015 год¹
(тыс. руб.)

№ п/п	Виды нарушений ¹	Общая сумма нарушений	Удельный вес в общей сумме (%)	Сумма по средствам областного бюджета	Удельный вес по средствам областного бюджета (%)
1.	Нецелевое использование средств	2457,7	0,7	768,8	0,5
2.	Неэффективное использование средств	122 428,7	36,4	15 885,0	11,2
3.	Необоснованное использование средств	166 033,0	49,4	125 348,1	88,0
4.	Потери бюджета	45 535,1	13,5	365,8	0,3
Всего		336454,5	100	142367,7	100

По-прежнему при проверках устанавливаются факты некачественного выполнения работ, непринятия мер по своевременному исполнению обязательств, предусмотренных государственными контрактами.

Большая часть нарушений связана с нарушениями в бюджетной сфере (необоснованное использование бюджетных средств, а также потери бюджета), не достижение целей утвержденных программ, нарушения гражданского законодательства.

В общем объеме выявленных нарушений при использовании государственных средств необоснованное использование средств составило 166033,0 тыс. руб., или 49,%, в том числе оплачивались работы, не предусмотренные проектно-сметной документацией, завышалась стоимость выполненных работ за счет завышения индекса удорожания сметной стоимости строительства, стоимости материалов, завышалась стоимость оборудования, принимались к оплате и оплачивались фактически невыполненные работы, выплачивались разного рода выплаты без достаточных оснований.

¹Отчёт о деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2016 год : Приказ контрольно-счетной палаты Белгородской области от 3 марта 2017 года №5. URL: <http://belksp.ru/> (дата обращения: 08.11.2017 г.).

Нецелевое использование средств составило 2457,7 тыс. рублей (в т.ч. средства областного бюджета – 768,8 тыс. рублей), оплачены работы, не относящиеся к капитальному ремонту многоквартирных домов.

Информация о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ закупок товаров, работ, услуг, осуществленных в 2015 году государственными и муниципальными учреждениями, унитарными предприятиями, хозяйствующими обществами акции (доли) которых находятся в государственной (муниципальной собственности), на соответствие законодательным и нормативным правовым актам» (совместно с контрольно-счётными органами муниципальных образований области) представлена следующими данными. В части соблюдения заказчиками законодательства о закупках проверена 581 закупка на общую сумму 1451,0 млн. руб., осуществленная восьми государственными заказчиками, а также проанализирована информация, касающаяся закупок муниципальными заказчиками, предоставленная контрольно-счётными органами муниципальных образований и городских округов области.

В ходе анализа установлены нарушения и недостатки процедурного и финансового характера, допущенные заказчиками при осуществлении закупок. Установлено не размещение своевременно на официальном сайте информации, сведений и документов, предусмотренных законодательством о закупках, в отдельных случаях не начислены неустойки, оплачены невыполненные работы, не используется закупленное оборудование, планы-графики и планы закупки формируются без учета реальной потребности в приобретении товаров, работ, услуг и т.д.

По результатам проведенных мероприятий направлены информации органам исполнительной власти – отраслевым департаментам и управлениям области, как учредителям проверенных организаций, с предложениями принять меры по устранению выявленных нарушений, в том числе с привлечением к ответственности должностных лиц контрактных служб и контрактных управляющих, допустивших нарушения, обеспечить

осуществление ведомственного контроля в соответствии с действующим законодательством.

В 2016 году увеличилось количество проведенных Контрольно-счетной палатой мероприятий, что в основном обусловлено необходимостью осуществления в полном объеме полномочий, возлагаемых на контрольно-счетные органы действующим законодательством. При этом рост количества экспертно-аналитических мероприятий обусловлен, прежде всего, приростом проводимых экспертиз. Так, в рамках законодательства Палатой в отчетном периоде проведены 53 экспертизы (8 проектов законов об областном бюджете, 4 проекта закона о бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования, 10 проектов законов Белгородской области, 28 проектов нормативных правовых актов о внесении изменений в государственные программы, трех иных правовых актов области).

В целом, по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в 2016 году Палатой выявлено использование средств с нарушениями действующего законодательства на общую сумму 334250,4 тыс. руб. (в том числе с использованием средств областного бюджета – 47 487,3 тыс. рублей).

Из общей суммы нарушений и недостатков в финансово-бюджетной сфере выявлено финансовых нарушений (неправомерное использование государственных средств) в общей сумме 258 177,9 тыс. рублей (77,2%), неэффективное расходование средств - 76 072,5 тыс. рублей (22,8%), из них средства областного бюджета – 25 612,6 тыс. рублей.

Общие показатели выявленного неэффективного и неправомерного использования государственных средств в отчетном периоде приведены в таблице 7.

Нарушения законодательства при формировании и исполнении бюджетов установлены на общую сумму 82359,4 тыс. руб. (из них

средства областного бюджета – 8110,2 тыс. рублей), что составляет 24,6% от общей суммы нарушений.

Установлено значительное количество нарушений порядка строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и ввода объектов в эксплуатацию (при осуществлении строительства объектов автомобильных дорог по 106 контрактам отсутствовали разрешения на строительство).

Таблица 7
Данные Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2016 год¹
(тыс. руб.)

№ п/п	Виды нарушений	Общая сумма нарушений	Удельный вес в общей сумме (%)	Сумма по средствам областного бюджета	Удельный вес по средствам областного бюджета (%)
1	Нарушения при формировании и использовании бюджетов им	82359,5	24,6	8110,2	17,1
2	Нарушения ведения бухгалтерского учета составления и представления бухгалтерской (финансовой) отчетности	217,8	0,1	26,3	0,1
3	Нарушения в сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственности	105722,3	31,6	-	
4	Нарушения при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц	63782,1	19,1	13572,5	28,8
5	Иные нарушения	6096,2	1,8	65,7	0,1
6	Неэффективное использование средств	760,72	22,8	25612,6	53,9
Всего		334250,4	100	47487,3	100

Наибольший удельный вес в общей сумме неправомерного использования средств (40,9%) составляют нарушения законодательства в

¹Отчёт о деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области за 2016 год : Приказ контрольно-счетной палаты Белгородской области от 3 марта 2017 года №5. URL: <http://belksp.ru/> (дата обращения: 08.11.2017 г.).

сфере управления и распоряжения государственной (муниципальной) собственностью – 105722,3 тыс. руб. В муниципальных образованиях выявлено непринятие мер по взиманию просроченной задолженности по арендной плате за пользование муниципальным имуществом (например, в Старооскольском городском округе потери бюджета составили 75545,8 тыс. руб.), неправомерное предоставление в безвозмездное пользование объектов муниципального имущества, что повлекло потери бюджетов на общую сумму 13520,6 тыс. рублей, нарушения при предоставлении земельных участков в аренду – 5967 тыс. руб. Установлено неперечисление муниципальными унитарными предприятиями в бюджеты установленной части прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и иных обязательных платежей, на общую сумму 5859,1 тыс. руб., необоснованное списание материалов, имущества – 4073,7 тыс. руб.

Установлены также ненадлежащее осуществление полномочий собственника имущества унитарного предприятия, злоупотребления при осуществлении таких прав, в том числе влекущие убыточную деятельность предприятия.

Значительная сумма нарушений ежегодно выявляется при осуществлении государственных (муниципальных) закупок и закупок отдельными видами юридических лиц. В 2016 году в общем объеме неправомерного использования государственных средств нарушения в области закупок для государственных нужд, имеющие стоимостной характер, составили 63 782,1 тыс. рублей (из них за счет средств областного бюджета – 13 672,5 тыс. рублей). Основная сумма выявленных финансовых нарушений связана с неприменением мер ответственности по контракту, несоответствием поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг требованиям, установленным в контрактах (договорах) и нарушениями при обосновании начальной максимальной цены контрактов.

С целью установления рекомендуемых для выполнения методов (способов), процедур, применяемых в процессе осуществления Счетной

палатой Российской Федерации (Счетная палата) аудита в сфере закупок, в том числе при проведении комплекса контрольных и экспертно-аналитических мероприятий по аудиту формирования и контролю исполнения федерального бюджета, а также при проведении иных проверок, в которых деятельность в сфере закупок проверяется как одна из составляющих деятельности объектов аудита (контроля) были разработаны Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок¹.

В Методических рекомендациях определены:

- 1) понятия, задачи, предмет и объекты аудита (контроля) в сфере закупок;
- 2) основные источники информации для проведения аудита в сфере закупок;
- 3) этапы, направления аудита в сфере закупок и их содержание;
- 4) содержание и порядок комплексной оценки эффективности закупок с учетом обоснованности планируемых расходов на закупки;
- 5) порядок подготовки и размещения обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в единой информационной системе в сфере закупок (до момента ввода единой информационной системы в сфере закупок – на официальном сайте zakupki.gov.ru²).

Итогом аудита в сфере закупок должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Задачи аудита в сфере закупок:

¹Сайт Счетной палаты РФ. URL: <http://www.ach.gov.ru/> (дата обращения: 10.12.2017)

²Сайт Единой информационной системы в сфере закупок. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 11.12.2017)

- проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности (в том числе анализ и оценка процедуры планирования обоснования закупок и обоснованности потребности в закупках), своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (далее – расходы на закупки);

- выявление отклонений, нарушений и недостатков в сфере закупок, установление причин и подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы.

Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно: этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап осуществления закупок, этап заключения и исполнения контракта.

Предметом аудита в сфере закупок является процесс использования средств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также в отдельных случаях средств региональных и муниципальных бюджетов, направляемых на закупки (далее – бюджетные средства) в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

В процессе проведения аудита в сфере закупок в пределах полномочий Счетной палаты проверяются, анализируются и оцениваются:

- организация и процесс использования бюджетных средств начиная с этапа планирования закупок;

- законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов на закупки;

- эффективность и результаты использования бюджетных средств;

- система ведомственного контроля в сфере закупок;

- система контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

В рамках контрольных мероприятий оцениваются как деятельность заказчиков, так и деятельность формируемых ими контрактных служб и комиссий по осуществлению закупок, привлекаемых ими специализированных организаций (при наличии), экспертов, экспертных организаций и электронных площадок, а также работа системы ведомственного контроля в сфере закупок, системы контроля в сфере закупок, осуществляемого заказчиком.

В соответствии с Методическими рекомендациями, итогом аудита в сфере закупок должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных средств, обоснованности планирования закупок, включая обоснованность цены закупки, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. При этом оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Анализируя данные второго раздела, необходимо отметить ряд проблем, которые оказывают существенное влияние на эффективность, как самой процедуры закупки, так и связанного с ней последующего аудита в данной сфере:

1. Отсутствие Методики оценки аудита государственных закупок в Белгородской области.
2. Недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления государственными закупками с учетом рисков, возникающих в ходе осуществления закупочной деятельности.
3. Повышение результативности деятельности всех контролирующих органов Российской Федерации в области государственных закупок невозможно без совершенствования форм и методов финансового

контроля, внедрения новых, современных методов контроля эффективности государственных закупок.

Таким образом, по результатам второго раздела можно сделать следующие выводы:

1. С целью уточнения роли и функций государственных закупок в Белгородской области был проведен анализ и обобщено экономическое содержание и механизмы процесса управления государственными закупками на региональном уровне.

2. Основной задачей аудита в сфере закупок является проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки, а также выявление отклонений, нарушений и недостатков в сфере закупок, установление причин и подготовка предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы.

3. Аудит в сфере закупок должен охватывать все этапы деятельности заказчика в сфере закупок в отношении каждого из государственных контрактов, являющихся предметом анализа, проверки и оценки, а именно: этап планирования закупок товаров (работ, услуг), этап осуществления закупок, этап заключения и исполнения контракта.

4. В ходе анализа представленных данных, а также методики проведения аудита закупок товаров для государственных нужд было выявлено ряд проблем, решение которых будет представлено в третьем разделе.

РАЗДЕЛ III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ В БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Государственные закупки являются одним из важнейших направлений деятельности государства и являются мощным импульсом, стимулирующим потребление, что в свою очередь приводит к росту валового национального продукта.

Существенным фактором доминирования негативных тенденций в практике осуществления государственных закупок в российской экономике является недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления государственными закупками с учетом рисков, возникающих в ходе осуществления закупочной деятельности.

Одной из основных проблем государственного аудита в сфере закупок является отсутствие Методики оценки аудита государственных закупок в Белгородской области.

Методика оценки эффективности государственных закупок должна быть предназначена для оценки деятельности государственных заказчиков с точки зрения эффективности, законности, дисциплины исполнения ими государственных функций по обеспечению государственных нужд Белгородской области в товарах, работах, услугах.

В рамках методики необходимо проведение как оперативной оценки эффективности отдельных закупок, так и аналитической оценки эффективности закупок в целом по заказчикам и отраслям.

Объекты оценки должны выступать следующие:

1. Отдельные размещения заказа.
2. Государственные заказчики.
3. Отраслевые департаменты.
4. Уполномоченный орган.

Субъекты оценки должны выступать следующие:

1. Государственные заказчики
2. Отраслевые департаменты
3. Уполномоченный орган.

Существует традиционная оценка – оценка эффективности расходования бюджетных средств по конкретной закупке. Данная оценка позволяет оперативно определить, какова экономия бюджетных средств по каждой конкретной закупке. При этом система размещения заказов здесь не оценивается и не анализируется.

Поэтому, наряду с оперативной оценкой вводится аналитическая комплексная оценка, позволяющая оценивать не отдельные размещения заказов, а всю их систему в целом, оценивать не только экономию денежных средств, но и целый комплекс показателей эффективности системы закупок, в частности – планирование, определение начальной цены, средние отклонения цен контрактов от среднеотраслевых, соблюдение законодательства при размещении заказов, исполнение контрактов.

Оба вида оценки применяются параллельно – оперативная по каждой закупке, аналитическая – комплексно, по итогам отчетного периода по отдельным заказчикам, отраслевым департаментам, отраслям закупок, в целом по системе государственных закупок Белгородской области.

1. Оперативная оценка эффективности расходования бюджетных средств по конкретной закупке.

Итоги каждой конкретной закупки оцениваются на предмет эффективности расходования бюджетных средств путем определения экономии. Экономия определяется в процентах от начальной цены контракта.

При этом, полученной экономии дается оценка и приводятся конкретные рекомендации по увеличению экономии в ходе закупок.

Показатель эффективности (E) рассчитывается как:

$$E = \frac{C_{\text{нач}} - C_{\text{кон}}}{C_{\text{нач}}} \quad (1)$$

где, $C_{\text{нач}}$ – начальная цена контракта;

$C_{\text{кон}}$ – цена, по которой заключается контракт.

При этом закупке присваиваются следующие степени эффективности расходования бюджетных средств:

Таблица 8

Степень эффективности расходования бюджетных средств

Значение показателя эффективности	Оценка эффективности деятельности	Необходимые действия
$E=0$ (единственный участник, нет участников, закупка вне конкурсных процедур)	Неэффективна	Изучение рынка. Привлечение поставщиков
$E < 5\%$	Низкая эффективность	Изучение рынка. Привлечение поставщиков. Возможно, очень точно определена начальная цена контракта
$5\% < E < 12\%$	Нормативная эффективность	Не нуждается в особых действиях
$12\% < E < 20\%$	Высокая эффективность	Особое внимание к исполнению контракта поставщиком
$E > 20\%$	Необоснованная эффективность	Проверка обоснованности начальной цены Особое внимание к исполнению контракта победителем

Таким образом, все неконкурентные закупки (закупка из единственного источника, в том числе закупки до 100 тыс. рублей, закупки по итогам котировок и торгов с одним участником, закупки по согласованию с уполномоченным органом) признаются неэффективными. Не применяется для закупок, являющихся неконкурентными по определению (услуги монополистов).

Особое значение уделяется закупкам с необоснованной эффективностью, которая может быть результатом недобросовестных действий победителя либо существенного завышения начальной цены контракта.

2. Аналитическая оценка эффективности государственных закупок Белгородской области.

Практика показывает, что традиционная оценка закупок на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражает в полной мере степени эффективности закупок и может применяться только для

оперативного анализа. При такой оценке из анализа выпадает ряд важнейших показателей, в частности – уровень конкурентности, соблюдение законодательства при размещении заказов, дисциплина планирования и исполнения контрактов. Кроме того, имеются изъяны при расчете экономии относительно начальной цены контракта, поскольку такой расчет не учитывает обоснованности определения начальной цены и реальных рыночных условий ценообразования.

Поэтому вводится аналитическая оценка эффективности государственных закупок Белгородской области, учитывающая вышеперечисленные факторы.

По итогам отчетного периода (квартал, полугодие, 9 месяцев, год) рассчитывается комплексный показатель эффективности закупок всех государственных заказчиков Белгородской области.

Для определения комплексного показателя применяются наиболее важные показатели, демонстрирующие главные составные части проведения закупок и дающие возможность формализовать подход к оценке эффективности несмотря на особенности тех или иных заказчиков и отраслей размещения заказа.

Указанные показатели характеризуют все стадии процесса размещения заказа – планирование, размещение заказа, исполнение контракта и дают наиболее полное представление о состоянии размещения заказов.

При расчете, в частности, используются следующие показатели:

К1 – Экономия при размещении заказов.

Наиболее важный показатель. Показывает, насколько эффективно с точки зрения экономии бюджетных средств проводятся закупки заказчиком.

При этом важно, что для сравнения применяется не начальная цена контракта (которая может быть определена неверно), а средние сложившиеся за квартал по отрасли цены предложений участников (учитываются в относительных величинах – проценте снижения начальной цены).

К2 – Соблюдение законодательства при размещении заказов.

Показатель учитывает наличие установленных нарушений размещения заказов у заказчика в течение каждого квартала.

Важность показателя определяется тем, что отсутствие нарушений и возможных злоупотреблений – неотъемлемая и важнейшая часть построения эффективной системы государственных закупок.

К3 – Доля конкурентных закупок.

Учитывается доля закупок в общем объеме, проведенная путем проведения торгов либо запросов котировок цен у оцениваемого заказчика в сравнении со средним показателем по всем заказчикам.

Важность показателя определяется тем, что только конкурентные закупки позволяют обеспечить экономическую эффективность системы государственных закупок, сокращение доли закупок у единственного источника – одна из наиболее важных составляющих эффективности.

К4 – Выполнение планов при размещении заказов.

Система планирования – важнейший аспект размещения заказа, позволяющий сбалансировать систему закупок.

Показатель оценивает систему планирования каждого заказчика. Выявляется наличие отклонений в фактически проведенных закупках от плана – наличие незапланированных закупок, непроведение запланированных закупок, нарушение сроков проведения закупок.

К5 – Дисциплина исполнения контрактов.

По сути, размещение заказа не заканчивается на этапе заключения контракта. Для оценки эффективности размещения необходимо оценить основную цель размещения заказа – получение тех благ, для которых оно и проводилось. Поэтому в систему показателей оценки вводится показатель оценки исполнения контрактов на предмет сроков исполнения, качества исполнения и иных.

К6 – Обоснованность определения начальной цены контрактов.

Показатель эффективности расходования средств необходимо дополнить показателем обоснованности определения начальной цены

контракта. Сложилась практика, когда начальная цена контракта определяется не на основе реальной рыночной конъюнктуры, а иными путями – произвольно, исходя из имеющихся лимитов бюджетных ассигнований, только из опыта предыдущих закупок и т.п. Показатель позволяет определить, насколько верно заказчик определяет начальные цены контрактов и оценивает, насколько велико отклонение начальной цены контракта от среднеотраслевой.

Показатель комплексной оценки (К) рассчитывается путем суммирования значений по каждому из нижеприводимых критериев с учетом их весовых коэффициентов по формуле:

$$K = K1 * 0,3 + K2 * 0,1 + K3 * 0,2 + K4 * 0,1 + K5 * 0,1 + K6 * 0,2 \quad (2)$$

Весовые коэффициенты показателей определены экспертным путем исходя из сравнительной значимости каждого показателя комплексной оценки.

Порядок расчета каждого из показателей эффективности:

2.1. Экономия при размещении заказов (K1)

$$K1 = E/A * 10 (\text{балла}) \quad (3)$$

где, Eд – достигнутая экономия при размещении заказов за отчетный период;

Eср – средняя экономия по конкретной отрасли размещения заказов по всем заказчикам за отчетный период.

Экономия определяется на основе сопоставления цены товара (работы, услуги) закупленного по результатам размещения заказа, со средней ценой товара (работы, услуги) предложенной поставщиками по следующей формуле:

$$S(\text{Цс}) - S(\text{Цк}) \quad (4)$$

где, S(Цс) – сумма средних цен предложений поставщиков (в случае конкурсов, котировок – средние цены, указанные в заявках, в случае аукционов – цены предложений всех участников аукциона) в целом за период по заказчику (либо за период по заказчику по отрасли размещения).

В случае отсутствия предложений, кроме предложения, по которому заключен контракт – для расчета принимается начальная цена контракта

$S(\text{Цк})$ – сумма цен предложений, по которым заключен контракт в целом за период по заказчику (либо за период по заказчику по отрасли размещения).

2.2. Соблюдение законодательства при размещении заказов (K_2).

При отсутствии в отчетном периоде нарушений у заказчика значение критерия будет определяться равным: $K_2=10$ баллов.

В случае установления нарушений при размещении заказов в отчетном периоде значение критерия определяется по формуле:

$$K_2=10*(1-K_n/K_{pz}) \quad (5)$$

где, K_n – количество нарушений в отчетном периоде;

$K_{pz} = 10$, при количестве размещенных заказов в отчетном периоде менее 10;

K_{pz} = фактическому количеству размещенных заказов в отчетном периоде, если оно больше или равно 10.

При получении результата = 0 или отрицательного результата (–) значению критерия присваивается – 0 баллов.

Учитываются нарушения, установленные по итогам проверок, рассмотрения жалоб участников размещения заказа.

2.3. Доля конкурентных закупок (K_3)

$$K_3= (P_{\text{рассм}}/P_{\text{ср}})*5 \quad (6)$$

где, $P_{\text{рассм}}$. – доля закупок, осуществленных путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок цен у рассматриваемого заказчика

$P_{\text{ср}}$ – доля закупок, осуществленных путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок цен в среднем по всем государственным заказчикам.

При этом не учитываются закупки у субъектов естественных монополий и иные закупки, которые не могут быть осуществлены на конкурентной основе

2.4. Выполнение планов при размещении заказов (К4)

Базовое значение – К4=10

При наличии отклонений фактических размещений заказа от плановых, в частности:

- наличие внеплановых размещений;
- нарушение сроков размещений;
- неразмещение запланированных заказов, К4=0.

2.5. Дисциплина исполнения контрактов (К5)

Выявляются следующие нарушения:

- незаключение контракта;
- нарушение сроков передачи контракта на подписание;
- нарушение сроков регистрации контракта;
- нарушение обязательств по контракту;
- нарушение сроков уведомления об исполнении (расторжении)

контракта.

Базовое значение - К5=10.

При наличии нарушений дисциплины при заключении и исполнении контрактов по вине заказчика, в частности:

- 1) незаключение контракта
- 2) несоблюдение сроков передачи контракта на подписание
- 3) несоблюдение сроков регистрации контракта
- 4) несоблюдение обязательств по контракту
- 5) несоблюдение сроков уведомления об исполнении (расторжении)

контракта, К5=0.

2.6. Обоснованность определения начальной цены контрактов (К6).

Рассчитывается отклонение определенной заказчиком начальной цены контракта от средней цены контракта, предложенной участниками размещения заказа.

В случае, если отклонение не превышает средней экономии по отрасли, $K_6=10$. В случае наличия указанного отклонения, применяются понижающие коэффициенты:

Отклонение до 5% – $K_6=10*0,9$

Отклонение до 10% – $K_6=10*0,8$

Отклонение до 15% – $K_6=10*0,7$

Отклонение до 20% – $K_6=10*0,5$

Отклонение свыше 20% – $K_6=0$

В случае отсутствия сведений по данной отрасли, показатель не применяется, показателю K_1 присваивается вес 0,5.

Итоговый показатель комплексной оценки рассчитывается путем суммирования значений по каждому критерию с учетом их весовых коэффициентов.

$$K = K_1*0,3 + K_2*0,1 + K_3*0,2 + K_4*0,1 + K_5*0,1 + K_6*0,2 \quad (7)$$

Для оценки эффективности деятельности используется следующая балльная шкала:

Таблица 9

Балльная шкала эффективности деятельности

Итоговый показатель комплексной оценки (П), в баллах	Оценка эффективности деятельности
$K \geq 8$	Эффективная
$6 \leq K < 8$	Умеренно эффективная
$5 \leq K < 6$	Неэффективная
$K < 5$	Неудовлетворительная

Итоги оценки позволяют:

1. Сравнить итоговые показатели по каждому из заказчиков и ранжировать заказчиков по степени эффективности проведения закупок.
2. Выявить динамику итогового показателя по каждому конкретному заказчику и в целом по области.
3. Выявить «проблемные» места в деятельности каждого заказчика путем выявления, за счет каких показателей снижается эффективность закупок.

4. Оценить значение и динамику показателей, применяемых при расчете. Особое значение здесь имеет возможность определения среднеотраслевых и средних по области значений экономии как в сравнении с начальными ценами, так и в сравнении с усредненными предложениями участников размещения заказа.

5. Выявить подходы и дать рекомендации заказчикам по определению начальной цены контрактов.

6. Иметь полную информацию о проблемах планирования по каждому заказчику.

7. Повысить дисциплину исполнения контрактов заказчиками.

8. Анализировать имеющиеся нарушения законодательства при размещении заказов. Исходные данные для проведения оценки представлены в Приложении 3.

Существенным фактором доминирования негативных тенденций в практике осуществления государственных закупок в российской экономике является недостаточная степень разработанности методологических основ и концептуальных положений системы управления государственными закупками с учетом рисков, возникающих в ходе осуществления закупочной деятельности.

Процесс управления рисками заключается в создании системного подхода к возможной минимизации тех последствий, которые могут негативно отражаться на достижении целей закупок. Оценка рисков нецелевого или неэффективного использования бюджетных средств производится как на этапе планирования, так и в ходе проведения проверки применительно к каждому объекту контроля.

Риск-ориентированный подход при проведении аудита закупок включает в себя вопросы планирования контрольных и экспертно-аналитических мероприятий на основе предварительного выявления наиболее ресурсоемких сфер и объектов использования бюджетных и материальных ресурсов, имеющих потенциально высокий риск нецелевых,

неэффективных и безрезультативных финансовых и материальных затрат в целях осуществления ответных действий в отношении оцененных рисков, подготовки предложений по своевременному предупреждению связанных с ними негативных последствий.

Анализ рисков облегчает определение целей и важных для аудита областей, помогает в выборе наиболее подходящих критериев аудита, устанавливает необходимые пороги существенности и распределяет ресурсы аудита к областям с высоким риском.

Таким образом, оценка рисков в сфере закупок включает следующие процедуры:

- выявление характера и систематизация возможных рисков в сфере закупок;
- анализ возможных вариантов развития событий, соответствующих данному риску (возможные исходы принятия решений, характер случайных событий);
- определение возможных путей минимизации финансовых потерь.

Имеющиеся риски в сфере закупок можно разделить на три источника возникновения:

- 1) риски со стороны государственного или муниципального заказчика;
- 2) риски со стороны поставщика (исполнителя заказа);
- 3) риски, присущие государственным или муниципальным заказчикам и исполнителям заказов (рис. 2).

Зоной риска является не только нецелевое расходование средств, но и суммы излишних расходов, снижение качества полученных результатов контрактов, необоснованность начальных (максимальных) цен контрактов, простой закупленного оборудования и иные нарушения и недостатки.

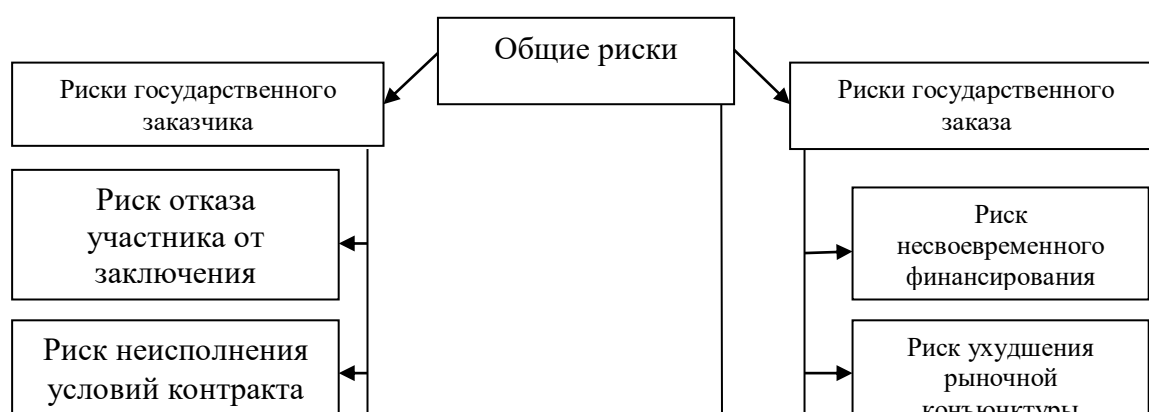


Рис. 2. Виды рисков в сфере закупок

Как показывает практика, традиционная оценка закупок только на предмет исключительно экономии бюджетных средств не отражает в полной мере степени эффективности закупок и может применяться только для оперативного анализа. При такой оценке из анализа выпадает ряд важнейших показателей, в частности – уровень конкурентности, соблюдение законодательства, дисциплина планирования и исполнения контрактов, эффективность ведения претензионно-исковой работы. Кроме того, имеются изъяны при расчете экономии по контракту, поскольку такой расчет не учитывает обоснованности определения начальной цены и реальных рыночных условий ценообразования.

Непосредственным результатом закупок является поставка товаров (работ, услуг) установленного состава, количества, качества и других характеристик. Эффективной можно считать ту закупку, которая достигла поставленной цели, при которой использован конкурентный способ определения поставщика и соблюден баланс качества и цены.

Считаем возможным, чтобы в рамках методологического обеспечения осуществления контрольных мероприятий в сфере государственных закупок,

повышения эффективности работы Контрольно-счетной палаты Белгородской области на основе применения методов оценки рисков в конкретных сферах и объектах контроля утвердить Стандарт внешнего государственного (муниципального) финансового контроля «Риск-ориентированный подход к планированию и проведению контрольных и экспертно-аналитических мероприятий», который определял бы и конкретизировал вопросы проведения оценки рисков в некоторых сферах деятельности, в том числе оценку рисков в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Для проведения качественных мероприятий по аудиту в сфере закупок Контрольно-счетной палатой Белгородской области провести разработку критериев риска в таких социально-значимых и бюджетоемких отраслях и сферах деятельности как здравоохранение, строительство и ЖКХ.

Так, например, риск завышения первоначальной цены контракта на строительно-монтажные работы, как правило, обусловлен завышением стоимости строительных работ за счет неправильного применения сметных норм, расценок, коэффициентов, несоблюдения норм накладных расходов и сметной прибыли, включения необоснованных расходов (например, затрат на страхование строительно-монтажных рисков).

К предприятиям одного уровня риска может предъявляться определенный набор адаптированных требований, являющихся частью общей риск-ориентированной модели и соответствующих общим принципам. Также для некоторых групп рисков, например, в определенной отрасли, как правило, отмечается их системный характер, при этом, одни риски могут повлечь за собой другие, которые в большинстве случаев вызывают негативные последствия и проявление ряда других рисков по модели «снежного кома».

В свете задач, которые стоят перед государственными и муниципальными заказчиками при осуществлении закупок по контрактной системе, актуальной становится целесообразность самостоятельно проводить

анализ возможных рисков, в том числе коррупционных проявлений, при осуществлении закупок, оценку их последствий и внедрение и осуществление превентивных мер, направленных на снижение рисков и возможных негативных последствий в закупочной деятельности.

Исходя из анализа причин возникновения рисков, большинство из них можно минимизировать при соблюдении четкой организации закупочной деятельности, системного мониторинга и анализа рынка действующих потенциальных контрагентов, повышения контрактной дисциплины и ответственности.

Также одним из инструментов, позволяющих снизить закупочные риски, может стать служба внутреннего контроля, созданная государственным или муниципальным заказчиком, и присутствующая на разных этапах закупочной деятельности.

Принимая во внимание, что законное и эффективное использование государственных средств и ресурсов представляет собой одну из важнейших предпосылок для должного обращения с государственными финансами, аудит в сфере закупок должен стать действенным инструментом, задачей которого является вскрытие отклонений от принятых принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления финансами, чтобы иметь возможность в отдельных случаях принять корректирующие меры или предпринять меры для предотвращения, или, по крайней мере, сокращения возможностей для нарушения в будущем, как это провозглашено в Лимской декларации руководящих принципов аудита.

Повышение результативности деятельности всех контролирующих органов Российской Федерации в области государственных закупок невозможно без совершенствования форм и методов финансового контроля, внедрения новых, современных методов контроля эффективности государственных закупок.

Такой новой формой финансового контроля за размещением государственных заказов является аудит эффективности государственных

закупок, который в настоящее время представляет собой наиболее перспективную и социально значимую форму контрольной деятельности. С аудитом эффективности связывается обеспечение большей прозрачности деятельности государственных заказчиков, предоставление общественности точной и всеобъемлющей информации о функционировании системы государственных закупок. Развитие аудита эффективности – следствие закономерного процесса эволюции системы государственного финансового контроля, так как способствует ее реформированию в целях повышения эффективности управления государственными финансами.

В течение ряда последних лет Счетная палата Российской Федерации придает огромное значение не только изучению, но и использованию в России прогрессивного опыта зарубежных стран по проведению аудита эффективности, который помимо функции финансового контроля призван обеспечить прозрачность деятельности органов государственной власти, представлять общественности точную и всеобъемлющую информацию о результатах их деятельности. В рамках внедрения аудита эффективности в практику работы Контрольно-счетной палаты Белгородской области входят перестройка существующих форм и методов финансового контроля, корректировка и внесение соответствующих изменений в действующее законодательство. Действующее законодательство не содержит норм об аудите эффективности, поэтому необходимы дополнения к действующему законодательству¹.

Предметом аудита эффективности государственных закупок выступают средства, выделяемые на финансирование размещения государственных (муниципальных) заказов из бюджетов всех уровней. В ходе такого аудита важно сравнивать достигнутые в результате расходования бюджетных средств показатели с показателями, которые предполагалось получить при выделении контролируемых бюджетных ассигнований на финансирование

¹О контрольно-счётной палате Белгородской области : закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочно–правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство».

государственных закупок. Предметом аудита эффективности государственных закупок должна стать государственная и муниципальная собственность, эффективность управления и финансирования которой может проверяться как за год, так и за более продолжительный период времени.

Предметом аудита должны также стать федеральные, региональные и муниципальные законы, законодательные, а также нормативные акты в целях проверки их эффективности как для экономики в целом, так и для отдельных хозяйствующих субъектов. Особое внимание должно уделяться эффективности принятого налогового законодательства, эффективности контроля за обеспечением их выполнения, а также влияния налоговой системы на эффективность экономики.

По своей сущности аудит эффективности использования бюджетных средств для государственных закупок представляет собой систематическую, целенаправленную, организованную и объективную проверку деятельности органов государственной власти с целью оценки эффективности финансирования государственных закупок. Аудит эффективности тесно связан с проблемами эффективной организации всего процесса бюджетного финансирования, сосредотачивая основное внимание на определении социально-экономического результата от использования государственных средств. Приоритетное место в проведении аудита эффективности занимает оценка обоснованности выбора и точности формулировки целей государственных расходов, их соответствия объективным потребностям.

Целями аудита эффективности финансирования государственных закупок являются:

- 1) выявление проблем в деятельности подконтрольных объектов;
- 2) анализ и оценка результативности деятельности органов исполнительной власти по выполнению ими функций бюджетирования государственных закупок;
- 3) анализ и оценка эффективности использования бюджетных средств для финансирования государственных закупок;

4) разработка обоснованных рекомендаций и предложений по оптимизации деятельности органов государственной исполнительной власти.

Аудит эффективности использования государственных бюджетных средств для финансирования государственных закупок включает в себя следующие элементы:

- проверку экономности использования проверяемой организацией государственных средств, затраченных на получение конкретных результатов в ее деятельности;

- проверку продуктивности использования проверяемой организацией трудовых, финансовых и прочих ресурсов в процессе производственной и иной деятельности, а также использования информационных систем и технологий;

- проверку результативности деятельности проверяемой организации по выполнению поставленных перед ней задач и достижению фактических результатов по сравнению с плановыми показателями.

Алгоритм аудита эффективности финансирования государственных закупок представлен на рис. 3.

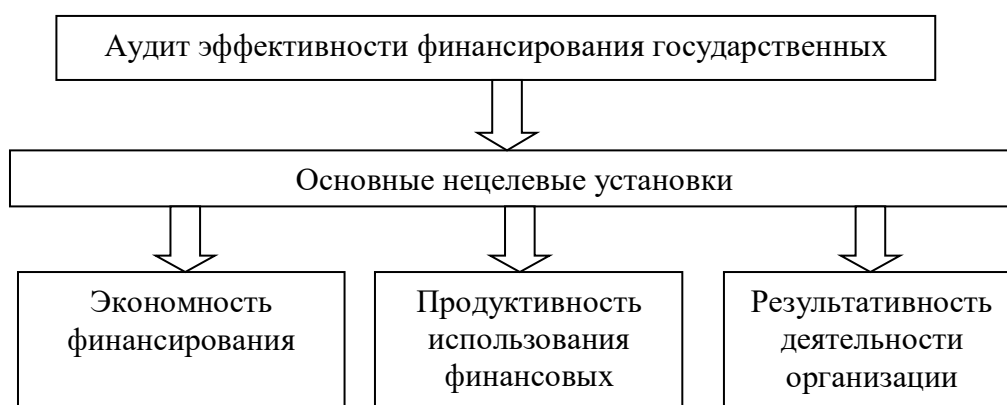


Рис. 3. Алгоритм аудита эффективности финансирования государственных закупок

В зависимости от поставленных целей аудит эффективности финансирования государственных закупок может включать в себя один или

несколько взаимосвязанных элементов либо иметь более специализированную направленность в рамках одного элемента, например, проверку продуктивности использования проверяемой организацией только финансовых ресурсов.

Отличительными чертами аудита эффективности финансирования государственных закупок являются:

- охват всех функций финансового контроля (контрольной, аналитической, синтетической);
- нацеленность на выработку конкретных предложений по повышению результативности деятельности подконтрольных объектов;
- постоянный мониторинг исполнения ранее внесенных контрольными органами предложений и разработанных рекомендаций.

Аудит эффективности финансирования государственных закупок предусматривает контроль за исполнением трех основных принципов: экономичности, эффективности и результативности использования бюджетных средств и использования государственной собственности главными распорядителями и получателями бюджетных средств при выполнении поставленных перед ними задач и возложенных на них функций. При этом экономичность представляет собой минимизацию стоимости ресурсов, обеспечивающих деятельность, при сохранении и (или) поддержании соответствующего качества.

Эффективность – это соотношение между продуктом в виде товаров, работ и услуг и ресурсами, затраченными на их финансирование. Результативность – это результат в сравнении с целями, сопоставленный с ресурсами, использованными для их достижения.

Как правило, аудит эффективности позволяет расширить предмет контрольной проверки, включая в себя проверку всего процесса финансирования, в том числе через организационную и управленческую системы. Предметная область аудита эффективности имеет широкие границы и включает в себя не только конкретные целевые программы, но и виды

деятельности и функции органов управления, выполняемые с использованием государственных финансовых средств. Именно в этом состоит основное отличие аудита эффективности от финансового аудита.

Объектами аудита эффективности финансирования государственных закупок выступают:

- органы государственной власти Российской Федерации, представляющие собой главных распорядителей или распорядителей бюджетных ассигнований;

- бюджетные учреждения и иные организации, получающие финансовые средства;

- государственные внебюджетные фонды;

- иные субъекты экономической деятельности, использующие государственные финансовые средства и (или) имеющие предоставленные федеральным законодательством налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества;

- организации, предприятия и учреждения, а также социальные группы граждан, на деятельности или жизнеобеспечении которых отражаются результаты использования государственных средств.

Очевидны позитивные результаты в применении метода аудита эффективности и в других направлениях контрольной деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области в сфере контроля за финансированием государственных закупок.

Для установления полноты и правильности исполнения требований нормативно-правовых актов, регулирующих процесс закупки продукции для государственных нужд, целесообразно проанализировать следующее:

- порядок подготовки проектов бюджетных заявок по программе, их содержание и своевременность предоставления соответствующие инстанции;

- наличие утвержденных планов закупок по программе на соответствующие годы, факты внесения в них изменений и их обоснованность;

- порядок принятия решений о форме размещения заказов и его соответствие требованиям федеральных законов и иных нормативно-правовых актов;

- анализ соотношения централизованных и децентрализованных заказов, а также финансово-экономическое обоснование проведения закупок в централизованном и децентрализованном порядке;

- анализ форм размещения заказов в централизованном порядке, децентрализованном порядке, а также по количественным и качественным характеристикам;

- характеристику причин, по которым открытые и закрытые конкурсы и отдельные лоты были признаны несостоявшимися и др.

Особое внимание необходимо обращать на выполнение основных мероприятий и реализацию задач, предусмотренных федеральной целевой программой. При этом методологически следует исходить из того, что уровень достижения цели определяется уровнем достижения конечных результатов. Важно последовательно проанализировать выполнение предусмотренных основных мероприятий, которые выполнялись в интересах достижения каждого конкретного конечного результата. Необходимо выявить и проанализировать все те процессы, которые в полном объеме не были отработаны.

Принципиальное значение имеет анализ функциональности и повышения степени управляемости той системы, в рамках которой осуществляется финансирование федеральной целевой программы. Затем проводится сравнительный анализ тех совокупных средств, которые были использованы для достижения основных мероприятий и которые необходимо привлечь, чтобы достичь в полном объеме целей, намеченных к реализации в федеральной программе. Необходима также оценка того объема бюджетных ассигнований, который будет достаточен для поддержания системы в оптимальном режиме функционирования.

При организации и проведении аудита эффективности использования бюджетных средств для финансирования государственных закупок контролеры руководствуются тем, что результаты каждой аудиторской проверки должны способствовать повышению ответственности государственных заказчиков и повышению эффективности их работы. При этом необходимо учитывать одну очень важную особенность проведения аудита эффективности. Если исходить из определения экономического смысла эффективности, то квалификация деятельности государственных заказчиков по использованию бюджетных средств как «неэффективная» требует специальных доказательств того, что существует практическая возможность альтернативного варианта деятельности государственного заказчика, способного привести к лучшему, с точки зрения результативности, использованию бюджетных средств. Решение этой сложной задачи требует высокой степени профессионализма государственных контролеров и всестороннего знания всех тонкостей осуществления государственных закупок.

В процессе аудита эффективности финансирования государственных закупок нельзя обойти вниманием и контроль обоснованности затрат организатора конкурса по закупкам продукции. Сущность этой проблемы заключается в том, что в настоящее время эффективность государственных закупок определяется несколько упрощенно, как разница между стартовой ценой и ценой контракта. Не учитываются затраты на организацию и проведение конкурсов. Такая ситуация не совсем корректна, так как денежные средства, необходимые для покрытия таких затрат, имеют также бюджетное происхождение.

В этой связи важно уделить самое пристальное внимание анализу ценовых параметров договоров между государственным заказчиком и организатором конкурса, используя методику процедурного аудита. В соответствии с этой методикой стоимость оказания услуг организатора конкурса определяют исходя из того, что организатор должен выполнить в

полном объеме все необходимые действия, предписанные законодательством. Необходимо проверить осуществление этих действий на практике в целях минимизации возможностей организатора конкурса по снижению качества оказываемых услуг и, собственно, для обеспечения контроля полного целевого расходования выделенных ему средств.

Важнейшим механизмом развития аудита эффективности финансирования государственных закупок является его методическое и методологическое обеспечение. Контрольные мероприятия целесообразно осуществлять на основе исполнения предписаний, содержащихся в методическом руководстве для конкретного вида комплексной или выборочной тематической проверки. Методическое руководство в этом случае используется как постоянно действующий документ, утвержденный руководством Счетной палаты РФ.

Содержание проверки, форма предоставления и примерная структура активов и отчетов, основная терминология должны полностью соответствовать требованиям методического руководства. В методическом руководстве должны предусматриваться право и обязанность инспекторов инициировать рассмотрение вопросов и осуществлять действия на основе своего опыта, знаний, а также в зависимости от обстоятельств, возникающих в ходе проведения проверки. Тем самым принцип проведения проверки по формализованному плану сочетается с принципом проведения проверки на основе инициативы и знаний инспекторов.

Таким образом, по результатам третьего раздела можно сделать следующие выводы:

1. С целью повышения эффективности государственных закупок предлагается внедрение Методики оценки эффективности государственных закупок, предназначенной для оценки деятельности государственных заказчиков с точки зрения эффективности, законности, дисциплины исполнения ими государственных функций по обеспечению государственных нужд Белгородской области в товарах, работах, услугах.

2. На сегодняшний день практика оценки рисков неэффективного и неправомерного использования бюджетных средств является новым подходом в деятельности контрольно-счетных органов. В современных условиях требуется применение риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении мероприятий контрольно-счетного органа основывающейся на аналитических данных о выявленных ранее нарушениях и недостатках, мониторинге возможного риска потерь бюджетных средств, что способствует своевременному предотвращению причин нарушений в сфере закупок.

3. Эффективность бюджетных расходов во многом опирается на создание современной и качественной системы закупок для государственных и муниципальных нужд. За последние годы сформировались очевидные позитивные изменения в применении методов аудита эффективности финансирования государственных закупок в деятельности Контрольно-счетной палаты Белгородской области.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях дефицита бюджетов, растущей кредиторской задолженности по исполненным контрактам обеспечение эффективности и результативности расходов на закупки становится особенно актуальным. Важнейшую роль в решении этой задачи играет анализ рисков неэффективного и незаконного использования средств бюджета при проведении аудита в сфере закупок, в том числе на этапе формирования бюджета и планирования закупок.

Сфера государственных закупок – это сектор экономики, включающий совокупность различных субъектов хозяйствования (государственных и муниципальных заказчиков, представителей бизнеса), аккумулирующих общественные интересы и взаимодействующих на основе строго установленной законодательной базы с целью взаимовыгодного обмена.

Предназначение сферы государственных закупок определяется через такие функции, как: информационная; посредническая; регулирующая; санирующая (контролирующая); стимулирующая; социальная (дифференциация участников рынка).

Несмотря на все меры по обеспечению равной конкуренции среди поставщиков продукции для государственных нужд, осталось немало возможностей для нечестных государственных заказчиков. Скрытой целью недобросовестных заказчиков является стремление передать контракт заранее определенному поставщику.

Противостоять этому можно только через развитие конкуренции в сфере государственных закупок, что связано со снижением различного рода ограничений, сдерживающих выход на этот рынок новых потенциальных поставщиков. Необходимо создать систему постоянного внешнего и внутреннего контроля за организаторами конкурсов и аукционов с целью не допускать искусственные барьеры для участников, предъявляя им специфические требования по качеству поставляемой продукции или

условиям заключения контрактов. Важно жестко и последовательно бороться с криминализацией отношений в закупочной деятельности, особенно при реализации крупных национальных проектов.

Государственный аудит является эффективным инструментом обеспечения экономической безопасности в сфере государственных закупок, поэтому необходима разработка специальных аудиторских программ по проверке эффективности расходования бюджетных средств и соответствия организации закупок требованиям нормативных документов на основе следующих принципов: оптимальная программа не может быть сформирована в целом и окончательно в начальный период проверки; структура программы может и должна быть определена в начале проверки по итогам знакомства с особенностями ведения закупочной деятельности субъекта проверки; обеспечение оптимальности программы аудита пересматривается в зависимости от изменения оценок риска; достижение относительной оптимальности происходит с учетом издержек на получение информации в условиях неопределенности и риска.

Основным минусом государственного аудита, помимо форм прямого надзора и проблемы, связанной с невозможностью проверить все контракты, является то обстоятельство, что он осуществляется, как правило, постфактум. С точки зрения борьбы с коррупцией в закупочной деятельности вскрытые аудиторами факты уже не могут повлиять на конкретные закупочные процедуры, хотя, в случае, если отчет хорошо подготовлен и достаточно развернут, могут указать на слабые места в системе закупок. Попытки устранить эти недостатки с помощью усиления роли аудита приводят к дополнительным затратам времени и средств.

Рынок закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд представляет собой динамично развивающуюся масштабную сферу экономики со значительным ежегодным оборотом бюджетных денежных средств, что делает ее привлекательной как для добросовестных участников экономической деятельности, так и для лиц,

желающих обогатиться за счет государства путем осуществления различных махинаций. Несоблюдение законодательства о размещении заказов влечет неэффективное использование средств бюджетов, оказывает негативное влияние на развитие добросовестной конкуренции, создает предпосылки для различных коррупционных проявлений и иных злоупотреблений.

Контроль за внедрением нормирования в сфере закупок является важной составляющей нашей работы и оценивается как серьезная основа оптимизации бюджетных расходов. И, как результат эффективного взаимодействия с региональными органами власти в этом направлении:

1) была предложена методика оценки эффективности государственных закупок;

2) в целях предотвращения причин нарушений в сфере закупок считаем возможным внедрение риск-ориентированного подхода при планировании и осуществлении мероприятий контрольно-счетного органа, основывающемся на аналитических данных о выявленных ранее нарушениях и недостатках, мониторинге возможного риска потерь бюджетных средств, определении достижимости запланированных результатов и способствует своевременному.

3) внедрение аудита эффективности при проведении государственного аудита в сфере закупок товаров для государственных нужд позволит усовершенствовать процесс мониторинга за бюджетными расходами.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 05 февраля 2014 № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 № 11-ФКЗ) [Текст] // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 4. – Ст. 445.
2. Гражданский кодекс РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
3. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
4. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс]: закон РФ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ (ред. от 9 февраля 2009г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
5. Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс]: закон РФ от 30 декабря 2008 г. №119-ФЗ (ред. от 01 декабря 2014 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
6. О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России) [Электронный ресурс]: федер. закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 30 декабря 2008 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
7. О валютном регулировании и валютном контроле [Электронный ресурс]: федер. закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (ред. от 22 июля 2008 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5

апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14.

9. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [Электронный ресурс]: федер. закон РФ от 07 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

10. О контрольно-счетной палате Белгородской области [Электронный ресурс] : Закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк. «Регион. Вып. Белгородская область».

11. Об утверждении положения о контрольном управлении Президента РФ [Электронный ресурс]: Указ президента Российской Федерации от 08 июня 2004 г. № 729 (ред. от 21 октября 2008 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

12. О Министерстве финансов [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (ред. от 10 марта 2009 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информ. Банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

13. Абрамов, А.А. Аудит государственных закупок, представляемых как целенаправленный процесс [Текст] / А.А. Абрамов, В.Л. Кожухов // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2016. – № 4. – С. 47-55.

14. Адаме, Р. Основы аудита [Текст] / Пер. с англ., Под ред. Р. Адаме, Я.В. Соколова – М.: Аудит, ЮНИТИ, 2014. – 398 с.

15. Алексеев, В.М. Управление закупками для государственных и муниципальных нужд как точная нормативная дисциплина [Текст] / В.М. Алексеев, А.А. Халяпин // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2016. – № 7 (58). – С. 79-81.

16. Афанасьев, М.П. Взаимосвязь аудита эффективности и финансового анализа [Текст] / М.П. Афанасьев // Финансовый контроль. 2016. – № 10. – С. 50.

17. Бараховский, А.С. Бюджетирование, ориентированное на результат: обзор опыта и подходы к внедрению на региональном уровне [Текст] / А.С. Бараховский, Л.Н. Богданов, А.Р. Ковалевский. – М. : ЛЕНАНД, 2015. – 143 с.

18. Бликанов, А.В. Аудит эффективности как методическая основа совершенствования государственного финансового контроля [Электронный ресурс] / А.В. Бликанов // Финансы и кредит, – 2012. № 33 (321). – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/audit-effektivnosti-kak-metodicheskaya-osnova-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya>.

19. Бреусова, А.Г. Оценка эффективности государственных программ [Электронный ресурс] / А.Г. Бреусова // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. – 2015. – № 2. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-gosudarstvennyh-programm>.

20. Бурцев, В.В. Организация системы государственного аудита в Российской Федерации: Теория и практика [Текст] / В.В. Бурцев. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2016. – 403 с.

21. Васильева, М.В. Стандартизация деятельности государственного аудита [Текст] / М.В. Васильева // Финансы и кредит. – 2011. – № 40. – С 41-50.

22. Варфоломеева, Ю.А. Аудит: сущность и виды [Текст] / Ю.А.Варфоломеева // Аудитор. – 2009. – № 2. – С. 16-23.

23. Воронина, Л.И. Аудиторская деятельность. Основы организации. [Текст] / Л.И. Воронина. – М. : Эксмо, 2011. – 336 с.

24. Голодова, Ю.С. Рынок аудиторских услуг России: анализ результатов, проблем и перспектив [Текст] / Ю.С. Глуценко // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. – 2016. – № 8. – С. 86-90.

25. Гринев, В.П. Контрактная система как механизм нормоконтроля расходования бюджетных средств [Текст] / В.П. Гринев // Право и экономика. – 2015. – № 7. – С. 37-44.

26. Данилевский, Ю.А. Аудит [Текст] / Ю.А. Данилевский, С.М. Шапигузов, Н.А. Ремизов, Е.В. Старовойтова. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2014. – 544 с.

27. Данилова, С.Н.. Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд: учеб. пособие для студентов, обучающихся по направлению подготовки 38.03.01 «Экономика» (профиль «Региональная и муниципальная экономика») [Текст] / С.Н. Данилова. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016. – 124 с.

28. Дегтев, Г.В. Аудит в сфере закупок: сущность новации [Текст] / Г.В. Дегтев, И.П. Гладилина, В.В. Яценко // Инновации и инвестиции. – 2016. – № 11. – С. 16-18.

29. Иванова, Е.И. Аудит эффективности в рыночной экономике: учеб. Пособие [Текст] / Е.И. Иванова, М.В. Мельник, В.И. Шлейников. Под ред. С. И. Гайдаржи. – М. :КноРус, 2014. – 326 с.

30. Индутенко, А.Н. Модернизация системы государственного аудита на региональном уровне и возможности применения аудита эффективности [Текст] / А.Н. Индутенко // Финансы и кредит. – 2013. – №2. – С. 24-31.

31. Кнутов, А. В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры [Текст] / А.В. Кнутов. – М. : Юрайт, 2017. – 316 с.

32. Кондрашова, А. С. Программно-целевой метод как фактор повышения эффективности управления государственными и муниципальными финансами [Текст] / А.С. Кондрашова // Молодой ученый. – 2014. – №8.2. – С. 25-27.

33. Крикунов, А.В. Аудиторская деятельность в РФ: законодательная и нормативная база, аттестация, лицензирование, отчетность и контроль качества [Текст] / А.В. Крикунов. – М.: Финансовая газета, 2014. – 272 с.

34. Кузьмина, И.А. Аудит в сфере закупок [Текст] / И.А. Кузьмина // Московская академия экономики и права. – 2016. – № 6. – С. 128-130.

35. Мамедова, Н.А. Управление государственными и муниципальными закупками 2-е изд., пер. и доп. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. [Текст] / Н.А. Мамедова, А.Н. Байкова, О.Н. Трушанова. – М. : Юрайт, 2016. – 399 с.

36. Музыкаев, Б.А. Аудит в сфере государственных закупок: принцип эффективности и основные новшества федерального закона № 44-ФЗ. [Текст] / Б.А. Музыкаев // Государственная служба и кадры. – 2014. – №1. – С. 79-81.

37. Овсянников, Л.Н. Государственный аудит: подходы к стандартизации [Текст] / Л.Н. Овсянников // Финансы. – 2015. – № 2. – С. 30-35.

38. Опарина, С.И., Литвенко И.Ю. Аудит в сфере государственных закупок [Текст] / С.И. Опарина, И.Ю. Литвенко // Финансовый менеджмент. – 2017. – № 5. – С. 36-42.

39. Павлов, И.И. Система контроля государственных и муниципальных закупок в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Текст] / И.И. Павлов // Налоги. – 2015. – № 1. – С. 27-30.

40. Пенчук, А.В. Государственный финансовый контроль в Российской Федерации и направления его совершенствования [Электронный ресурс] / А.В. Пенчук // Концепт. – 2014. – № 7. – Режим доступа:<http://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-finansovyy-kontrol-v-rossiyskoy-federatsii-i-napravleniya-ego-sovershenstvovaniya>.

41. Проданова, Н.А. Аудит осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) [Текст] / Н.А. Проданова, Е.И. Зацаринная, Н.А. Ушакова, Н.И. Малых // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 9-1 (86-1). – С. 551-554.

42. Прокопчук, Г.В. Аудит эффективности системы государственных закупок бюджетной организации. [Текст] / Г.В. Прокопчук // Современная экономика: проблемы и решения. – 2016. – № 4. – С. 118-131.

43. Рябухин, С.Н. Аудит эффективности использования государственных ресурсов [Текст]: монография / С.Н. Рябухин – М.: Наука, 2015. – 284 с.

44. Саванин, А.Е. Аудит эффективности использования государственных финансовых ресурсов – современный механизм аудита [Текст] / А.Е. Саванин // Дайджест - Финансы. – 2013. – №4. – С. 65-66.

45. Саунин, А.Н. Аудит эффективности в государственном финансовом контроле. [Текст] / А.Н. Саунин. – М.: «Фин. Контроль», 2014. – 265 с.

46. Степашин, С.В. Российские особенности финансового контроля [Текст] / С.В. Степашин // Экономика и жизнь. 2015. – № 23. – С. 2-3.

47. Степашин, С.В. Государственный финансовый контроль [Текст] / С.В. Степашин, Н.С. Столяров, С.О. Шохин, В.А. Жуков. – СПб.: Питер, 2016. – 560 с.

48. Степашин, С.В. Государственный аудит [Текст] / С.В. Степашин, Н.С. Столяров. – СПб. : Питер, 2017. – 608 с.

49. Сычева, Н.Г. Толковый словарь аудиторских, налоговых и бюджетных терминов [Текст] / Под ред. Н.Г. Сычева, В.В. Ильина. – М.: Финансы и статистика, 2011. – 272 с.

50. Тараскина, А.В. Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как метод оценки их эффективности [Текст] / А.В. Тараскина, Е.С. Дубровская // Бухгалтерский

учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2015. – № 13 (373). – С. 30-36.

51. Терехова, Т.Б. Основные направления совершенствования государственного аудита в Российской Федерации [Текст] / Т.Б. Терехова // Финансы и кредит. – 2016. – № 35. – С. 36-40.

52. Хачатрян, Г.А. Аудит эффективности государственных закупок: критерии и показатели [Текст] / Г.А. Хачатрян // Научное обозрение. – 2015. – № 6. – С. 219-224.

53. Чернявский, В.С. Государственный финансовый контроль: проблемы эффективности [Текст] / В.С. Чернявский // Финансовое право. – 2015. – № 3. – С. 8–12.

54. Чечеткин, В.Д. Государственный аудит стратегического управления источниками доходов регионального бюджета [Текст] / В.Д. Чечеткин // «Региональная экономика. Теория и практика». – 2015. – № 20. – 38 с.

55. Щербаков, В.Н. Особенности оптимизационного подхода к финансовой системе рынка [Текст] / В.Н. Щербаков. – М.: МГИУ, 2012. – 324 с.

56. Ялялиева, Т.В. Эффективность и контроль использования бюджетных средств контрактной системой государственных закупок [Текст] / Т.В. Ялялиева// Новый Университет. Серия: Экономика и право. – 2014. – № 3 (37). – С. 56-64.

ПРИЛОЖЕНИЯ