

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Кафедра социальных технологий

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ
(НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Магистерская диссертация

**студента очной формы обучения направления подготовки
38.04.09 Государственный аудит
магистерской программы «Экспертиза и аналитика в сфере
государственного аудита»
2 курса группы 05001609
Слащевой Ирины Александровны**

Научный руководитель
кандидат экономических наук,
доцент, доцент кафедры
социальных технологий
Селюков М. В.

Рецензент
кандидат экономических наук,
доцент, доцент кафедры
мировой экономики
Шальгина Н. П.

БЕЛГОРОД 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ	12
РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ	33
РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ	53
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	74
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	81
ПРИЛОЖЕНИЯ	94

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Свою финансовую политику государство реализует через создаваемую им систему органов государственного финансового контроля, поскольку именно финансовый контроль обеспечивает эффективное управление механизмом образования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований. Возрастание роли и значения всей системы финансового контроля в современных экономико-правовых реалиях является одним из основных элементов системы управления федеративного государства.

В настоящее время экономика Российской Федерации тесно взаимосвязана с контрактной системой, через которую осуществляются закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Через нее Россия ежегодно направляет в экономику более 10 трлн. руб., поэтому все большую актуальность приобретает тема организации государственного контроля за расходованием бюджетных средств при достижении поставленных целей закупок.

Однако, контроль в том виде, в каком его привыкли осуществлять в России, не может обеспечить необходимый уровень регулирования сферы государственных и муниципальных закупок. Эта область сложна обширностью нормативно-правовой базы, комплексностью протекающих в ней процессов, наличием противоречий между регламентирующими документами и существующей действительностью.

Следовательно, для реализации стратегии оптимизации и снижения бюджетных трат, необходимо развитие сравнительно нового для нашей страны явления – аудита государственных закупок.

Организация государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками (госзакупками) играет важную роль для достижения целей эффективного, экономичного и

целесообразного расходования бюджетных средств. При этом механизм государственного аудита в России начал активно развиваться лишь с появлением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (Закон № 41-ФЗ), а первые, действительно углубленные результаты аудита закупок появились только в 2016 году¹.

В связи с этим возникает необходимость изменения представлений о сущности государственного аудита в России; совершенствования и повышения эффективности практического применения правовых норм, регулирующих контроль за осуществлением государственных и муниципальных закупок и механизм его осуществления; создания новых способов и методов проведения аудита в сфере закупок, что и определяет актуальность выбранной темы.

Степень изученности темы. Анализ исследований в области функционирования контрактной системы России показал наличие достаточно ёмкой научно-методологической базы, представленной работами отечественных и зарубежных учёных, изучающих различные аспекты этой проблемы: особенности российской системы управления государственными закупками, вопросы оценки эффективности контрактной системы, проблемы проведения аудита в сфере закупок и т.д. В то же время, вне рамок традиционного анализа остаются вопросы дополнения системы показателей, выявляемых на основном этапе аудита, другие методологические, правовые и организационные вопросы.

Различные аспекты организации государственного аудита, развития аудита в сфере государственных закупок исследовались такими авторами, как Т. В. Антипова, Т. А. Гусева, В. В. Еремин, В. В. Панков, Н. А. Сатарова и др.²

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Антипова Т. В. Классификация объектов государственного аудита и система показателей эффективности их деятельности // Бизнес в законе. 2012. №2; Гусева Т. А.

При этом вопросы определения эффективности расходования бюджетных средств и особенности механизма проведения закупок для государственных и муниципальных нужд рассматривали в своих трудах: К. А. Агузанова, И. С. Бакина, К. П. Голованов, О. Н. Егоров, Е. И. Мереминская и др.¹

В то же время проблемы и перспективы развития контрактной системы и государственного аудита в этой сфере определены такими авторами, как А. О. Дерновая, В. В. Еремин, М. В. Охтырская, А. А. Симатов, А. А. Тимошенко и т.д.²

В качестве **проблемы исследования** выступает противоречие между необходимостью совершенствования механизма государственного аудита в системе государственных и муниципальных закупок и недостаточной

Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок // Конкурентное право. 2014. № 2; Еремин В. В. Развитие института регулирования государственных закупок в России // Молодой учёный. 2014. № 20 (79); Панков В. В. Методология аудита государственных закупок: международный аспект // Учет. Анализ. Аудит. 2015. №4; Сатарова Н. А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1.

¹ Агузанова К. А. Повышение эффективности бюджетных расходов в сфере государственных (муниципальных) закупок // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2016. №4 (36); Бакина И. С. Анализ первого опыта применения Закона о контрактной системе. Основные проблемы // Актуальные проблемы права: материалы III междунар. науч. конф. 2014; Голованов К. П. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» - основные преимущества. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/55-04.php> (дата обращения: 24.12.2017); Егоров О. Н. Обоснование, нормирование и план закупок при планировании по федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Правопорядок: история, теория, практика. 2016. № 3 (10); Мереминская Е. И. Госзакупкам не хватает плана // Ведомости. 2015. № 3888.

² Дерновая А. О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39); Еремин В. В. Проблемы действующей в России системы управления государственными закупками // Молодой учёный. 2014. № 20 (79); Охтырская М. В. Проблемные вопросы организации размещения государственных закупок в России // Юрист ВУЗа. 2015. № 11; Симатов А. А. Проблемы создания федеральной контрактной системы при размещении государственных и муниципальных заказов // Теория и практика общественного развития. 2014. № 2; Тимошенко А. А. Коррупция в сфере закупок для государственных нужд как следствие неэффективного применения профильного законодательства // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 1 (6).

разработанностью методологической и нормативной базы для организации этого процесса.

Основной гипотезой диссертационного исследования является предположение о том, что основные проблемы функционирования механизма аудита в сфере государственных закупок связаны с недостаточной проработанностью системы показателей оценки эффективности, экономичности и целесообразности расходов на закупки, а также отсутствием четкого правового регулирования организации государственного аудита в сфере закупок и несовершенства закупочного законодательства.

Объектом диссертационного исследования является государственный аудит в России.

Предмет исследования – государственный аудит в сфере закупок.

Цель исследования состоит в разработке практических рекомендаций совершенствования механизмов организации и проведения государственного аудита в системе государственных и муниципальных закупок.

Для достижения поставленной цели в работе предполагается реализация следующих **задач**:

1. Рассмотреть теоретические аспекты государственного аудита в сфере закупок.
2. Проанализировать практику проведения государственного аудита в системе управления государственным и муниципальным заказом
3. Определить направления совершенствования организации и проведения государственного аудита в сфере закупок, а также деятельности контрольно-счетных органов (КСО).

Теоретико-методологической основой исследования выступают современные концепции государственного управления, в частности концепция нового государственного менеджмента (Т. Гэблер, Д. Осборн)¹;

¹ Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.

классические школы менеджмента, в частности школа количественных методов (Л. Берталанфи, Л. В. Канторович, В. В. Новожилов)¹.

При решении поставленных задач использовались общие методы научного познания - диалектический, структурно-функциональный, системный анализ. Кроме того, применялись методы анализа и синтеза при изучении источников по теме, метод аналогии при рассмотрении вопроса организации аудита в конкретной сфере, обобщение результатов теоретического и практического исследования по теме, методы индукции и дедукции при формулировании выводов. В рамках общего системно-функционального подхода применялись, экономико-статистические методы, сравнительный метод.

Эмпирической базой исследования послужили международные документы, регулирующие сферу государственного аудита, федеральные законы (ФЗ) РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, рекомендации и разъяснения органов исполнительной власти, труды отечественных и зарубежных ученых в области государственного управления, организации государственного аудита и совершенствования системы государственных закупок, статистические и аналитические материалы Счетной палаты (СП) Российской Федерации, контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации, а также фактические материалы, представленные в специализированных изданиях и средствах массовой информации².

¹ Канторович Л. В. Математика в экономике: достижения, трудности, перспективы. 1975. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/BIO/LVK/LVK06.HTM> (дата обращения 03.12.2017); Новожилов В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании. М., 1972; Bertalanffy L. v. General System Theory Foundations, Development, Applications. N.Y., 1968.

² Римская декларация руководящих принципов контроля // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; ИССАИ 20: Принципы прозрачности и подотчетности / Официальный сайт ИНТОСАИ. URL: http://www.issai.org/en_us/siteissai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm (дата обращения: 02.02.2018); О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

Научная новизна исследования: предложены корректировки существующей системы показателей оценки в процессе аудита целесообразности и обоснованности расходов на закупки, разработаны критерии для определения эффективности осуществления неконкурентных закупок. Выделены пути недопущения нарушений в сфере закупок, в рамках этого предложен ряд мероприятий по обеспечению и поддержанию информированности граждан о деятельности в сфере государственного аудита закупок. С целью повышения эффективности контроля за государственными и муниципальными закупками, а также сокращения

обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) : Распоряж. Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 2019-р // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года (утв. Расп. Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р) / Официальный сайт Минфина. URL: [http://www.minfin.ru / common / upload / library / 2014/01/main/Programma_30122013.pdf](http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf) (дата обращения: 02.02.2018); Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ протоколом от 21 марта 2014 г. № 15К (961). URL: <http://base.garant.ru/70890552/> (дата обращения: 02.02.2018); СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» : Стандарт государственного аудита. URL: <http://www.audar-info.ru/docs/acts/?sectId=263783&artId=1504210> (дата обращения: 02.02.2018); Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы. М., 2012. URL: <http://base.garant.ru/70567638/> (дата обращения: 02.02.2018); Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2004. 272 с.; Osborn, D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992. 405 p.; Деятельность Счетной палаты РФ: проверки, экспертиза законопроектов, аудит федерального бюджета : Бюллетень Счетной палаты / офиц. сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/> (дата обращения: 02.02.2018); Стандарты Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru/about/document/> (дата обращения: 02.02.2018); Деятельность Контрольно-счётной палаты Белгородской области. URL: <http://www.belksp.ru> (дата обращения: 02.02.2018); Оценка Всемирным Банком контрактной системы Российской Федерации в 2017 году / Новости и объявления // Единая информационная система в сфере закупок. URL: http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=17173 (дата обращения: 02.02.2018).

количества нарушений описаны возможные изменения закупочного законодательства, внесение которых входит в компетенцию Счетной палаты РФ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Понятие государственного аудита, несмотря на широкое распространение, до сих пор не имеет общепризнанного определения, что вызывает сложности в разработке и совершенствовании механизма его действия. Подмена понятия «государственный аудит» понятием «государственный финансовый контроль», которая имеет место в России на данный момент, значительно затрудняет четкое определение границ государственного аудита и распространение данного понятия.

Кроме того, при организации государственного аудита в России, важное значение имеет использование методических рекомендаций по проведению государственного аудита и принципов его осуществления, принятых Всемирной организацией высших органов государственного аудита (ИНТОСАИ - The International Organisation of Supreme Audit Institutions).

Государственный аудит в сфере государственных закупок – важный субъект правового регулирования, требующий детальной проработки методологических основ для его осуществления.

2. Наблюдается непрерывное развитие системы государственных закупок в России, основной характеристикой которой должна стать полная прозрачность. В связи с этим разрабатывается множество механизмов наблюдения и контроля за данной сферой, важную роль в которых играет государственный аудит.

Для налаживания и совершенствования механизма проведения контрольных мероприятий в исследуемой сфере необходимы: совершенствование нормативно-правовой базы для повышения эффективности деятельности органов государственного аудита; разработка показателей для оценки целесообразности и обоснованности расходов на

закупки, использование комплексного подхода к анализу эффективности расходов.

3. Существует целая система органов, задействованных в осуществлении контроля за эффективностью расходования бюджетных средств. Именно этим объясняется необходимость разработки четкой схемы взаимодействия этих органов.

Для налаживания и совершенствования механизма проведения контрольных мероприятий в исследуемой сфере необходимо совершенствование системы количественных показателей эффективности, экономичности, обоснованности закупок, выявляемых в ходе государственного аудита закупок, что особенно касается неконкурентных закупок.

Практическая значимость заключается в разработке перспективных направлений совершенствования государственного аудита в сфере закупок, результаты исследования могут быть использованы при подготовке учебно-методических материалов по изучению понятия, методов проведения и результативности государственного аудита в сфере закупок, разработке направлений повышения эффективности государственного аудита в сфере закупок, а также в деятельности органов власти РФ в рамках бюджетного процесса.

Апробация исследования. Основные результаты исследования, теоретические положения, практические предложения и рекомендации апробированы в публикациях автора¹.

¹ Слащева И. А. Актуальные вопросы осуществления государственного аудита в сфере закупок // Управление в XXI веке : сб. статей по мат. студ. межд. н.-практ. конф. НИУ «БелГУ». Белгород, 2016. С. 237-242; Слащева И. А. Правовое обеспечение государственного аудита в сфере закупок: проблемы и перспективы // Научные достижения и открытия современной молодежи : сб. статей Межд. н.-практ. конф. в 2 ч. Ч.1. Пенза, 2017. С. 1077-1079; Слащева И. А. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок РФ // Инновационные научные исследования: теория, методология, практика: сб. статей IV Межд. н.-практ. конф. Пенза, 2016. С. 320-322; Слащева И. А. Реализация принципов прозрачности и подотчетности в деятельности Счетной палаты РФ // «Вестник СНО». Сб. студ. науч. работ. Белгород, 2017. С. 460-464; Zaharov V. M., Gulyaev I. I., Selyukov M. V., Shalygina N. P., Slasheva I. A. Transformation

Структура магистерской диссертации. Магистерская работа состоит из введения, трёх разделов, заключения, списка источников и литературы, включающего 85 источников, а также 15 приложений.

В первом разделе, «Теоретические аспекты государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками», исследованы теоретические аспекты организации и проведения государственного аудита в целом и аудита госзакупок в частности.

Во втором разделе, «Практика проведения государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками», проведена структуризация нормативно-правовой базы, регулирующей аудит госзакупок, дана характеристика текущего состояния контрактной системы в сфере закупок, а также проанализированы основные показатели деятельности Счетной палаты РФ и Контрольно-счетной палаты (КСП) Белгородской области.

В третьем разделе, «Направления совершенствования организации и проведения государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками», рассмотрены существующие направления развития аудита госзакупок, а также иные перспективы его совершенствования.

В заключении подведены итоги проведенного исследования, обобщен полученный материал и сделаны выводы на его основе.

РАЗДЕЛ I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

Повышение эффективности управления национальными ресурсами, важнейшими из которых являются государственные финансы, собственность, природные богатства, интеллектуальный капитал – одна из наиболее сложных современных задач любого государства. Содействовать государству и обществу в решении этой задачи призвана система специальных государственно-правовых институтов, особое место в которой занимает институт государственного аудита¹.

Питер Друкер, один из наиболее видных ученых XX века в области менеджмента, утверждал, что «в XXI веке сектором роста в развитых странах будет не «бизнес», то есть не организованная экономическая деятельность, а – вероятнее всего – некоммерческий общественный сектор. Именно там менеджмент сегодня наиболее востребован; именно там практическое применение менеджмента, построенного на прочных принципах, опирающегося на теорию, может в кратчайший срок дать самые лучшие результаты»².

В настоящее время государства переориентируются на нужды граждан, все более внедряется в обиход понятие «сервисного государства», в котором население является потребителем, оказываемых государством услуг. Обратившись к теории макроэкономики, вспомним о понятии «провалов рынка», то есть об экономических ситуациях, в которых рациональное поведение субъектов в рамках рыночного механизма не обеспечивает Парето-эффективного распределения ресурсов (приложение 1).

Здесь, в первую очередь, проявляется необходимость государственного вмешательства для недопущения монополистических проявлений,

¹ Шахрай С. М. Государственный аудит как результат интеграции юридического и экономического образования // Вестник Финансового университета. 2010. № 4. С. 21.

² Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2004. С. 5.

устранения негативных внешних эффектов и т.д. Кроме того, существуют такие виды деятельности, в которых не может быть представлен исключительно бизнес, потому как коммерческая выгода в таких видах деятельности либо ничтожно мала, либо вовсе отсутствует (поддержка незащищенных слоев населения, строительство объектов общественного пользования и т.д.). Это и определяет наличие общественного сектора экономики, который основывается на распоряжении государством своим бюджетом и внебюджетными фондами. Именно по причине огромного влияния на уровень жизни населения, экономическое положение государства и его репутацию на мировой арене, важно с особой тщательностью контролировать эффективное и целевое расходование бюджетных средств, чем и призван заниматься государственный аудит. Миссия органа государственного аудита – поиск путей достижения честного, эффективного управления и полной ответственности государства.

Несмотря на очевидные преимущества института государственного аудита, однозначного взгляда на его сущность и содержание нет ни в мировой, ни в отечественной науке.

Согласно Лимской декларации руководящих принципов аудита Международной организации высших органов аудита (ИНТОСАИ), аудит – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности в управлении финансами на допустимо более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб, осуществить мероприятия по предотвращению и сокращению таких нарушений в будущем¹.

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Т. В. Антипова определила государственный аудит как проверку исполнения требований действующего законодательства и социальной справедливости в процессе расходования федеральных бюджетных средств, контроль сохранности и эффективности использования государственного имущества, а также выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности проверяемых лиц¹.

С. М. Шахрай утверждает, что государственный аудит – это особая сфера деятельности, которая не сводится исключительно к проверке финансовой и бухгалтерской отчетности государственных структур. Его миссией и основной задачей является обеспечение от имени государства и общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти по управлению вверенными им общественными ресурсами².

Таким образом, в понимании ИНТОСАИ использование механизма государственного аудита способствует своевременной корректировке управления национальными финансами, а также возмещению, сокращению и предотвращению ущерба. Однако, достижение указанной цели напрямую зависит от выявления отклонений действительности от принятых стандартов и нарушения принципов законности, эффективности, результативности и экономичности в управлении финансами. Это возводит данные стандарты и принципы в ранг определяющих для деятельности специалистов государственного аудита, а, следовательно, существует угроза получения ошибочных результатов контрольных мероприятий из-за недостаточной проработанности «эталонов».

В определении Т. В. Антиповой появляется упоминание о требованиях социальной справедливости, соответствие которым также должно устанавливаться в процессе проведения государственного аудита. В данном

¹ Антипова Т. В. Классификация объектов государственного аудита и система показателей эффективности их деятельности // Бизнес в законе. 2012. №2. С. 353.

² Шахрай С. М. Государственный аудит как результат интеграции юридического и экономического образования. С. 22.

случае возникает проблема определения этих требований, которые во многом обуславливаются скорее субъективными факторами, чем объективными.

С. М. Шахрай достаточно точно определяет особенность и назначение государственного аудита, однако в качестве объекта контроля исследователь называет «общественные ресурсы», что порождает некую неопределенность, поскольку невозможно однозначно определить, какие ресурсы включаются в понятие общественных.

На основе рассмотренных дефиниций, в целях данного исследования государственный аудит был определен авторами как вид контрольной деятельности, направленный на обеспечение от имени государства и общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти, подотчетных учреждений (организаций) и иных аналогичных субъектов по управлению вверенными им национальными ресурсами, важнейшими из которых являются государственные финансы, собственность, природные богатства, интеллектуальный капитал.

Отметим, что при таком разнообразии трактовок и широком понимании рассматриваемого механизма, законодательно в РФ ни одна дефиниция не закреплена. Обычно в нормативно-правовых актах рассматриваются и непосредственно описываются отдельные элементы, виды и методы проведения государственного аудита, например, аудит эффективности, стратегический аудит, аудит закупок и т.д.¹

В России высшим органом государственного аудита (ВОА) является Счетная палата (СП) РФ, созданная в 1995 г.

В апреле 2013 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (взамен одноименного закона, действовавшего с 1995 г.), регулирующий отношения, возникающие в процессе осуществления СП РФ государственного аудита.

¹ См., например: Федотов А. Ф. Понятие государственного аудита // Вестник Финансового университета. 2010. № 4.

В соответствии с федеральным законом данный орган осуществляет внешний государственный аудит (контроль) порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации, а также задачи, функции, полномочия и организацию деятельности Счетной палаты¹.

В процессе своей деятельности Счетная палата реализует следующие задачи:

– организовывает и осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов;

– определяет эффективность и соответствие нормативным правовым актам РФ порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами в пределах компетенции Счетной палаты, в том числе для целей стратегического планирования в Российской Федерации;

– проводит анализ выявленных недостатков и нарушений в процессе формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, разрабатывает предложения по их устранению, а также по совершенствованию бюджетного процесса в целом в пределах своей компетенции;

– обеспечивает в пределах своей компетенции меры по противодействию коррупции и т.д.²

Структура Счетной палаты РФ, установленная законодательно, представлена в приложении 2.

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Полномочия по назначению Председателя Счетной палаты возложены на Государственную Думу по представлению Президента Российской Федерации сроком на 6 лет.

Именно Председатель СП РФ осуществляет руководство деятельностью, организует работу органа, представляет Счетную палату внутри страны и за рубежом. В отсутствие Председателя его полномочия выполняет Заместитель Председателя СП, которого назначает на должность Совет Федерации также сроком на шесть лет по представлению Президента РФ.

Направления деятельности Счетной палаты возглавляют аудиторы СП. Шесть из них назначает Совет Федерации и шесть – Государственная Дума. Срок нахождения на данной должности составляет шесть лет.

Перечисленные должностные лица, наряду с руководителем аппарата СП с правом совещательного голоса образуют Коллегию Счетной палаты. Она образуется с целью рассмотрения вопросов планирования и организации работы, методологического и методического обеспечения деятельности, утверждения стандартов органа, общих требований к стандартам внешнего аудита, отчетов, иных документов по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, а также информационных сообщений, направляемых Совету Федерации и Государственной Думе¹.

Аппарат Счетной палаты состоит из инспекторов (лица, замещающие в аппарате Счетной палаты должности федеральной государственной гражданской службы инспектора, старшего инспектора, ведущего инспектора, главного инспектора, заместителя начальника инспекции, начальника инспекции, директора департамента в составе направления деятельности Счетной палаты, а также департамента, имеющего в своей структуре инспекции) и иных сотрудников. Структурно аппарат состоит из руководства аппарата и его структурных подразделений.

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Служебными обязанностями инспекторов Счетной палаты является непосредственное осуществление государственного аудита.

Для эффективного управления национальными ресурсами создаются также региональные контрольно-счетные органы. В Белгородской области таким органом является Контрольно-счетная палата (КСП), структура которой представлена в приложении 3.

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

Предложения о кандидатурах на должность председателя Контрольно-счетной палаты Белгородской области вносятся в Белгородскую областную Думу:

- 1) председателем Белгородской областной Думы;
- 2) не менее чем одной третью от установленного числа депутатов Белгородской областной Думы;
- 3) Губернатором Белгородской области.

Полномочия Контрольно-счетной палаты Белгородской области во многом схожи с полномочиями, установленными для СП РФ. В соответствии со статьей 5 закона Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 «О Контрольно-счетной палате Белгородской области» к ним относятся:

- контроль за исполнением областного бюджета и бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования;
- контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Белгородской области;
- финансово-экономическая экспертиза проектов законов области и нормативных правовых актов органов государственной власти региона в части, касающейся его расходных обязательств и государственных программ;
- анализ бюджетного процесса в регионе и подготовка предложений, направленных на его совершенствование;

- контроль за ходом и итогами реализации планов и государственных программ Белгородской области;
- участие в пределах полномочий в мероприятиях, направленных на противодействие коррупции и т.д.¹

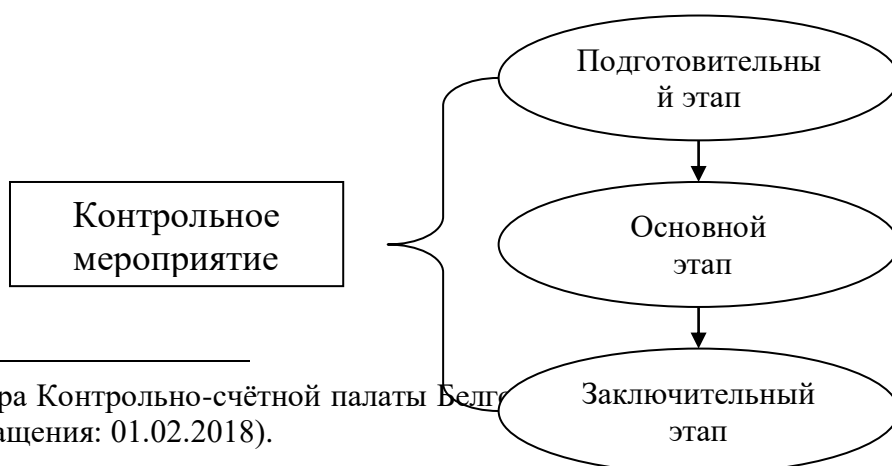
Счетная палата и региональные КСО осуществляют внешний государственный аудит на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности и в соответствии с разрабатываемыми и утверждаемыми данным органом стандартами.

Общие правила проведения контрольного мероприятия установлены в Стандарте государственного аудита (СГА) 101, разработанном с учетом международных стандартов в области государственного финансового контроля, аудита и финансовой отчетности.

Стандартом предусмотрено проведение Счетной палатой совместных и параллельных контрольных мероприятий с высшими органами аудита других государств, с контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований, а также с участием правоохранительных и иных органов.

Кроме того, стандарт содержит требования о составе информации, касающейся проведения и результатов контрольных мероприятий, порядке ее отражения в комплексе программных средств, информационных системах.

Документ определяет основные понятия, положения и принципы проведения Счетной палатой РФ контрольных мероприятий, очерчивает круг объектов контроля, описывает 3 этапа контрольного мероприятия (рис.).



¹ Структура Контрольно-счётной палаты Белгуп //www.belksp.ru (дата обращения: 01.02.2018).

Рис. Структура контрольного мероприятия

Таким образом, подготовительный этап контрольного мероприятия осуществляется в целях изучения объекта контрольного мероприятия, подготовки программы и рабочего плана проведения контрольного мероприятия.

Основной этап заключается в непосредственном проведении контрольных действий, в ходе и по результатам которых оформляются соответствующие акты.

На заключительном этапе контрольного мероприятия формируются выводы, подготавливаются предложения (рекомендации), оформляется и представляется на рассмотрение Коллегии Счетной палаты отчет о результатах контрольного мероприятия.

При этом продолжительность каждого этапа устанавливается с поправкой на цели контрольного мероприятия, особенности предмета и объектов контрольного мероприятия.

В рамках контрольного мероприятия могут быть привлечены внешние эксперты для получения ответов на вопросы, требующие специальных знаний, навыков и опыта, которыми не владеют инспекторы и иные сотрудники аппарата Счетной палаты¹.

Важным элементом функционирования любого государства является осуществление закупок для обеспечения государственных нужд, поскольку госзакупки часто выступают одним из самых эффективных политических инструментов при обеспечении единства экономического пространства, развитии рынков и сохранении конкурентной среды, поддержке регионов, групп населения, определенных субъектов рынка и секторов экономики и т.д.

¹ СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» : Стандарт государственного аудита. URL: <http://www.audar-info.ru/docs/acts/?sectId=263783&artId=1504210> (дата обращения: 01.02.2018).

Государственные закупки можно определить как часть произведенных в стране или за ее пределами товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд собственного потребления правительством, государственными органами, государственными бюджетными учреждениями и прочими аналогичными субъектами, за счет средств государственного и/или регионального бюджета.

В статье 3 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 44, Закон № 44-ФЗ) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд определяется как совокупность действий, осуществляемых в установленном законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) либо с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта¹.

Отметим, что государственными являются закупки, осуществляемые на федеральном и региональном уровнях. Местные закупки принято считать муниципальными. В связи с этим, в целях данного исследования, особое внимание будет уделяться именно государственным закупкам.

В существующей системе государственных закупок принято выделять следующие принципы: эффективности и экономичности; равенства и справедливости; гласности и открытости; подотчетности и ответственности.

Можно выделить ряд важных задач, решаемых посредством осуществления государственных закупок: экономия бюджетных средств за счет применения конкурентных способов закупок; возможность покрытия дефицита определенных групп товаров на рынке; обеспечение незащищенных слоев населения жизненно важными лекарственными

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

средствами; поддержка отечественных производителей; эффективное использование потенциала субъектов малого предпринимательства, обществ инвалидов и т.д.

Цикл госзакупок включает в себя три стадии:

- формирование заказа,
- размещение заказа,
- исполнение заказа.

Процессы, происходящие на каждой из стадий, показаны в приложении 4.

Также в экономической литературе встречается разделение на следующие этапы процесса государственных закупок:

- осознание необходимости закупки и описание ее потребностей и предмета;
- расчет натурального и стоимостного объема закупки;
- определение способа размещения заказа;
- планирование сроков закупки и ее стоимости;
- разработка базовых пакетов документов к процедурам закупок;
- проработка комплекса юридических и организационных вопросов.

По оценкам экспертов, до 60% эффективности закупок зависит от этапа формирования заказа, что определяет необходимость уделять особое внимание этому этапу.

Формирование заказа предполагает такие мероприятия, как определение и обоснование закупок, их консолидация, проведение исследований рынка поставщиков (маркетинг), оптимизация закупок и поставок продукции по времени и месту (планирование).

Наиболее обеспеченным с точки зрения нормативно-правового регулирования является этап размещения заказа. Закупочная деятельность в Российской Федерации, в настоящее время, регулируется принятым в 2011 г. Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», который, помимо прочего, регулирует

распределение бюджетных денежных средств, выделенных из бюджета государственным корпорациям, унитарным предприятиям; устанавливает порядок проведения торгов отдельными категориями юридических лиц. Но данный закон позволяет легко отклонить любую заявку нежелательного конкурента, из-за отсутствия исчерпывающего перечня оснований для такого решения¹.

В связи с этим двумя годами позже принят Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»².

Особенностью данного закона является наличие ряда «инновационных» положений — общественное обсуждение закупок, трехгодичное планирование закупок, составление планов-графиков, введение единой информационной системы в сфере закупок, установление правил определения цены контракта. Кроме того, этот закон устанавливает порядок проведения конкурентных процедур, где «власть» контролирующих органов минимальна. Все это направлено на повышение прозрачности и эффективности в осуществлении государственных закупок, а также снижение количества случаев нецелевого расходования бюджетных средств, и коррупционной составляющей в данной сфере.

На этапе размещения заказа происходит формирование планов и планов-графиков закупок, заявок на закупку, размещение извещений о проведении закупки. Определяющее значение здесь имеет проработанность комплекса программных средств, предоставленных заказчиком для осуществления закупок. В Белгородской области заказчики участвуют в закупках, используя систему АЦК «Госзаказ», которая предоставляет

¹ О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

возможность размещения заказа, сопровождения процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, создания сведений и отчетов об исполнении контрактов и пр. Помимо прочего, любое действие заказчика в системе проходит контроль соответствия нормам ФЗ № 44, представляя собой дополнительную «страховку» от нарушений законодательства.

В размещении заказа важнейшую роль играет система информирования о закупках. Общепризнанные стандарты и наработанный многими странами опыт в этом вопросе свидетельствуют о том, что механизм прозрачности государственных закупок напрямую зависит от возможности государства обеспечить доступность к информации о закупках через государственные информационные интернет-ресурсы и печатные издания. В России для этих целей создан официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС), на котором размещаются сведения государственных и муниципальных заказчиков о планировании закупок, их осуществлении, заключении и исполнении контрактов и т.д.¹

Размещение заказа предполагает выбор одного из способов закупки, предусмотренных законодательством. Так, ФЗ № 44 содержит несколько конкурентных способов определения поставщика (исполнителя, подрядчика) и один неконкурентный – закупка у единственного поставщика.

В соответствии с ч. 2 ст. 24 44-ФЗ, к конкурентным способам закупок относятся: конкурсы (могут быть открытыми, закрытыми, с ограниченным участием, закрытыми с ограниченным участием, двухэтапными и закрытыми двухэтапными); аукционы (электронные или закрытые); запрос котировок (ЗК); запрос предложений. Согласно статистике самым популярным способом закупок остается электронный аукцион, на его долю приходится более половины всех торгов. За ним следуют закупка у единственного поставщика и открытый конкурс.

¹ Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок. URL : <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения 01.02.2018 г.)

Для лучшего понимания рассматриваемых способов закупок отметим, что конкурсом называют способ проведения торгов, при котором победителем становится участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта. В случае проведения аукциона победителем признают участника, предложившего наименьшую цену поставки товара (выполнения работ или оказания услуг). Запрос котировок также предусматривает выбор самой низкой цены контракта, однако начальная (максимальная) цена контракта (Н(М)ЦК) при проведении указанной процедуры не может превышать 500 тыс. руб. При использовании механизма запроса предложений информация о закупке также сообщается неограниченному кругу лиц путем публикации извещения в ЕИС. Государственный контракт заключается с участником, окончательное предложение которого наилучшим образом соответствует требованиям заказчика.

Размещение заказа у единственного поставщика является единственным неконкурентным способом, разрешенном 44-ФЗ. Однако его применение ограничено 53 случаями, описанными в ст. 93 указанного ФЗ. В случае, если закупка не соответствует ни одному из представленных специфических случаев (закупка товаров, работ, услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий; закупка услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, обращению с твердыми коммунальными отходами и т.д.), приобретение у единственного поставщика возможно по наиболее общему п. 4 ч. 1 ст. 93: закупка на сумму не выше 100 тысяч рублей. Общая сумма закупок по данному пункту в год не должна превышать 2 млн. рублей в год (или 5% от общего объема годовых приобретений).

Учреждения культуры, зоопарки, планетарии, заповедники, парки, физкультурно-спортивные организации, библиотеки, архивы и клубы согласно п. 5 ч. 1 ст. 93 могут осуществлять закупки у единственного поставщика на сумму до 400 тысяч рублей в год. При этом годовой объем

торгов с использованием такого механизма не должен превышать 20 млн. рублей или 50% от общего объема закупок¹.

Переходя к исполнению заказа, отметим, что данный этап предполагает контроль заказчиком выполнения условий контракта по государственной закупке – как по количественным, так и качественным показателям. Кроме того, законом установлена обязанность заказчика публиковать в ЕИС сведения и отчет об исполнении каждого отдельного контракта, этапа контракта.

В целях повышения результативности существующей системы государственных закупок, а также контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств и борьбы с коррупцией в данной сфере существует система государственного контроля в сфере государственных закупок. Контроль при финансировании публичных нужд должен обеспечивать создание условий для повышения эффективности финансового управления в публично-правовых образованиях для выполнения государственных функций, обеспечения потребностей граждан и общества в государственных услугах, увеличения их доступности и качества.

Принятие Федерального закона № 44-ФЗ стало важным шагом на пути совершенствования нормативно-правового регулирования исследуемой сферы. Преимущество закона в том, что он направлен не только на регулирование процесса осуществления закупок, но и на контроль за их законностью, обоснованностью, целесообразностью и эффективностью. Закон разграничивает понятия мониторинга, аудита и контроля, при этом очерчивая круг органов осуществляющих указанные мероприятия.

Обеспечение прозрачности госзакупок на всех стадиях их осуществления принципиально важно, ведь финансы, формирующие бюджетную массу страны, которые в дальнейшем будут обращены в

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

государственный заказ, имеют налоговую природу. Мировой опыт свидетельствует о преимуществе государственного контроля за госзакупками. Здесь и проявляется необходимость государственного аудита закупок.

Аудит в сфере закупок – это вид внешнего государственного контроля. Его целями является оценка обоснованности планирования закупок, их реализуемости и эффективности, а также анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, предусмотренных государственными программами РФ, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации; исполнение международных обязательств России, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является РФ; выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации.

Согласно п. 1 ст. 98 ФЗ № 44 аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований¹.

Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» содержит положение о том, что проведение аудита в

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) является одной из функций Счетной палаты (п. 1 пп. 13 ст. 13)¹.

Предметом данного вида аудита является процесс использования объектом аудита средств федерального бюджета, средств бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ и иных средств при осуществлении закупок, а также организация и эффективность функционирования контрактной системы в сфере закупок.

Объектами аудита в сфере закупок являются: государственные органы, Государственная корпорация (ГК) «Росатом», ГК «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные казенные учреждения, бюджетные, автономные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия и иные юридические лица, осуществляющие закупки с учетом особенностей ст. 15 Закона № 44-ФЗ и т.д.

Контрольная деятельность в рамках аудита в сфере закупок осуществляется путем проведения проверки в форме:

- предварительного аудита (проводится на этапе планирования закупок и включают в себя проверку обоснованности объемов финансирования на закупки товаров, работ, услуг с учетом анализа складывающихся на рынке цен, а также прогнозирование потребностей в товарах, работах, услугах с учетом их потребительских свойств);
- оперативного анализа и контроля (проводится в части проверки организационной документации заказчиков, анализа планов закупок, планов-графиков закупок, документации о проведении процедур закупок, протоколов, контрактов, санкционирования платежей и приемки товаров, работ и услуг);
- последующего аудита (проводится в части проверки всех этапов исполнения контракта с учетом фактического результата).

¹ О Счетной палате Российской Федерации федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

Контрольная деятельность в рамках аудита в сфере закупок осуществляется путем проведения контрольных мероприятий с использованием следующих методов: проверка, ревизия, анализ, обследование и мониторинг.

Проведение контрольного мероприятия в рамках аудита в сфере закупок возможно с использованием метода камеральной проверки, если это позволяет достичь цели соответствующего контрольного мероприятия.

Обычно контрольное мероприятие включает в себя: подготовку к проведению контрольного мероприятия; анализ и оценку закупочной деятельности объекта аудита; анализ системы организации и планирования закупок; проверку процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя); проверку исполнения контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг; анализ эффективности расходов на закупки; подведение итогов контрольного мероприятия.

Проведение экспертно-аналитического мероприятия в рамках аудита в сфере закупок осуществляется методами анализа и мониторинга в форме оперативного анализа и последующего аудита.

Информационная деятельность Счетной палаты в рамках аудита в сфере закупок осуществляется в соответствии с положениями об информационной деятельности Счетной палаты, определенными статьей 16 Закона № 41-ФЗ и статьей 98 Закона № 44-ФЗ.

Итогом аудита в сфере закупок должна стать оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом затрат бюджетных и иных средств, обоснованности планирования, включая обоснование закупки, реализуемости и эффективности осуществления закупок.

На основании изученных теоретико-правовых основ, отметим, что методологические подходы к исследованию государственного аудита в сфере государственных закупок могут быть различными. Для анализа следует рассмотреть особенности изучаемой сферы, практику применения

государственного аудита, систему показателей, характеризующих его результаты.

В российской практике внешнего государственного аудита решение вопросов, связанных с проведением аудита государственных закупок, находит свое отражение в ряде федеральных законов и нормативно-правовых актов, в которых определены основные цели и задачи данной формы контроля, способы его проведения, права и обязанности субъектов контрактной системы, а также иные аспекты.

Для глубокого и всестороннего изучения объекта и предмета исследования необходимо проведение комплексного анализа нормативно-правовой базы аудита закупок, которая, помимо документов, непосредственно относящихся к государственному аудиту, включает законодательство о контрактной системе, а также иные законы и документы, в части регулирования внешнего государственного аудита рассматриваемой сферы.

Можно выделить два направления, по которым проводится аудит госзакупок: аналитическое и процедурное.

Аналитическое направление предусматривает проведение финансово-хозяйственных, статистических, бухгалтерских расчетов с целью выявления сумм нарушений в денежном эквиваленте, наряду с финансовыми потерями государства, а также объемами неэффективного, нецелевого, неэкономного, незаконного использования государственных финансовых ресурсов.

В свою очередь, процедурное направление включает проверку соблюдения всех, предусмотренных законодательством процедур, регламентов и правил в сфере закупок, что означает проверку соответствия закупочной деятельности положениям нормативно-правовых актов с целью выявления наиболее часто нарушаемых норм, а также масштабов нарушений в денежном выражении.

В связи с тем, что понятие государственного аудита для России является достаточно новым, а порой и вовсе отождествляется с понятием

«государственный финансовый контроль», исследование данного механизма только начинает заинтересовывать научных деятелей. Именно этим объясняется отсутствие единой методологии и методики исследования путей и эффективности проведения аудита государственных закупок.

Основными критериями при разработке методики анализа должны стать: возможность ее применения на практике, описание реальных механизмов проведения аудита государственных закупок, доступность информационной базы, выявление факторов, влияющих на современное состояние и условия развития исследуемого механизма.

Определив сущность внешнего аудита на основании международных документов и российской нормативно-правовой базы, можно учесть возможность применения общих методологических подходов и инструментов для анализа статистики и динамики выявления нарушений в исследовании данной сферы, которые в свою очередь сводятся к оценке повышения результативности проведения контрольных мероприятий за данный период времени, рассмотрению проблем и перспектив развития механизма государственного аудита закупок в будущем.

Традиционно современные методологические подходы к исследованию механизма контроля (аудита) должны основываться на системе показателей, характеризующих фактически результаты деятельности КСО, а также анализе соответствия полученных результатов поставленным целям

Для количественной оценки сумм выявленных нарушений в сфере государственных закупок отдельно должны быть выделены цепные показатели прироста: абсолютный (1) и относительный (2):

$$\Delta_y^u = y_i - y_{i-1}; \quad (1)$$

$$T_{np}^u = \frac{y_i}{y_{i-1}} \times 100 - 100, \quad (2)$$

где Δ_y^u - абсолютный прирост (цепной);

T_{np}^u - относительный прирост (цепной);

y_i - значение показателя текущего периода;

y_{i-1} - значение показателя предыдущего периода.

Исследование государственного аудита закупок целесообразно проводить по следующим направлениям:

– анализ результатов контрольных мероприятий, рассмотрение динамики выявления нарушений, определение наиболее часто встречающихся отклонений от норм законодательства;

– установление возможных причин сложившихся тенденций, прослеживаемых по итогам аудита госзакупок в рассматриваемом периоде.

Для составления мнения об отдельных гипотезах и предположениях, попадающих под категорию интуитивного мышления целесообразно проведение разведывательного (пилотного) исследования. Проведение пилотного опроса обосновано тем, что не только аудит госзакупок, но и сам по себе государственный аудит относится к числу малоизученных проблем, в связи с чем возникает необходимость апробации используемой методики.

При проведении разведывательного исследования число опрашиваемых обычно достигает 20-50 респондентов. Выборка при этом не обязательно должна быть репрезентативной по отношению к генеральной совокупности. Важно, чтобы выборка включала те группы респондентов, которые способны реагировать на инструментарий по-разному, а также тех респондентов, которые представляют наиболее важные для темы опроса социально-демографические признаки (пол, возраст, образование и т.д.)¹.

После формулирования выводов о состоянии государственного аудита закупок в России, следует определение проблем и перспектив его развития, предложение возможных сценариев развития данного механизма.

Таким образом, во-первых, несмотря на широкое распространение, закрепленного и общепризнанного определения, так же как и универсального взгляда сущность и механизм государственного аудита, не существует. Высшим органом государственного аудита в России является Счетная палата

¹ Яковлева Н. Ф. Социологическое исследование. М., 2014. С. 6.

РФ, созданная в 1995 г. В Белгородской области (региональный уровень) таким органом является Контрольно-счетная палата.

Во-вторых, важным элементом функционирования любого государства является осуществление закупок для обеспечения государственных нужд. Цикл госзакупок включает в себя: формирование заказа, размещение заказа, исполнение заказа. Каждая из стадий характеризуется обширным нормативно-правовым базисом, рядом решаемых в ее ходе задач и характеризующими ее особенностями.

В-третьих, повышение результативности и возможность контроля за существующей системой государственных закупок обеспечивается посредством государственного аудита в сфере госзакупок – вида внешнего государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ и региональными КСО. Для анализа эффективности проведения аудита государственных закупок следует рассмотреть особенности изучаемой сферы, практику применения государственного аудита, систему показателей, характеризующих его результаты.

РАЗДЕЛ II. ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ

Внешний государственный аудит существенно отличается от государственного финансового и внутреннего государственного контроля, именно поэтому функционирование данного механизма регулируется специальными мерами, включающими совокупность норм, изложенных в законах (международных, национальных и региональных), распоряжениях Правительства РФ, региональных органов власти и т.д.

Объектами правового регулирования аудита госзакупок являются отношения возникающие между органом аудита и подконтрольными субъектами в связи с проведением контрольного мероприятия, начиная со стадии его планирования.

Многогранность процессов, протекающих с момента планирования контрольного мероприятия до вынесения решения по результатам аудита, а также очевидная необходимость совмещения компетенций в области государственного аудита и государственных закупок для проведения действительно эффективного аудита определили наличие объемной нормативно-правовой базы рассматриваемой деятельности, усложненной наличием единичных норм, касающихся функционирования контрактной системы закупок, во множестве вспомогательных законов и документов.

Для целей данного исследования правовые документы (НПД), регулирующие государственный аудит в целом и аудит закупок в частности, следует классифицировать по уровню (международные, федеральные, региональные) и по области, к которой они относятся. Таким образом, НПД могут распределяться на относящиеся к государственному аудиту и к госзакупкам.

Также должны выделяться документы, которые содержат отдельные нормы прямо или косвенно касающиеся определенных правоотношений в данных областях (вспомогательные).

В приложении 5 основные нормативно-правовые акты, на которые опирается данное исследование, систематизированы в соответствии с предложенной классификацией.

Международные документы, представленные в категории 1А являются основой государственного аудита, своеобразным фундаментом, заложенным ИНТОСАИ для дальнейшего развития деятельности национальных ВОА.

Лимская декларация определяет цель, виды и основные требования к осуществлению аудита. В ней подчеркивается, что упорядоченное и эффективное использование государственных средств определяет успешное управление государственными финансами и эффективность принимаемых решений ответственных органов власти¹.

Мексиканская декларация независимости высших органов финансового аудита содержит 8 принципов, которые признаны вытекающими из Лимской декларации, и отдельные решения, принятые на XVII Конгрессе ИНТОСАИ (г. Сеул, Корея), как важнейшие требования к надлежащему аудиту государственного сектора².

Помимо вышеуказанных деклараций организацией принят ряд других документов (ИССАИ - International Standards of Supreme Audit Institutions), детализирующих и проясняющих отдельные положения основополагающих актов.

Дальнейшее формирование системы государственного аудита происходит посредством принятия соответствующих норм в рамках национального законодательства.

Так, ч. 5 ст. 101 Конституции РФ (категория 1Б) содержит положение о том, что Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля. 2007 // Справ. прав. сист. «Консультант Плюс». Инф. банк «Верс. Проф». Разд. «Закон-во».

палату с целью осуществления контроля за исполнением федерального бюджета.

При этом п. и) ч. 1 ст. 102 относит к ведению Совета Федерации назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов. В свою очередь назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и оставшихся аудиторов вменяется п. д) ч. 1 ст. 103 Государственной Думе РФ¹.

Поскольку Конституция не проясняет сущность государственного аудита и лишь в общих чертах характеризует деятельность Счетной палаты, следующий определяющий НПД в рассматриваемой сфере – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Уже статья 1 Закона указывает на то, что ФЗ № 41 регулирует отношения, возникающие в процессе осуществления Счетной палатой Российской Федерации внешнего государственного аудита порядка формирования, управления и распоряжения различного рода государственными средствами и ресурсами.

Часть 2 этой же статьи устанавливает назначение Счетной палаты, которое заключается в обеспечении, путем осуществления государственного аудита, конституционного права граждан (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ) России на участие в управлении делами государства.

В статье 2 ФЗ № 41 Счетная палата прямо называется постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля). Более того, п. 13 ч. 1 ст. 13, рассматриваемого закона, содержит положение о том, что одной из функций Счетной палаты является

¹ Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита¹.

Далее в категорию 1Б включен документ, непосредственно относящийся к исследуемой сфере – «Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок», поэтапно определяющий действия, которые следует предпринимать представителям контрольно-ревизионных органов, осуществляющих государственный аудит госзакупок².

Разумеется, изучение нормативно-правовых актов в сфере государственного аудита закупок для государственных и муниципальных нужд в отрыве от норм закупочного законодательства было бы ошибочным.

Именно поэтому следует сразу же охарактеризовать НПД из категории 2А.

Принципы осуществления закупок и размещения заказов, распространяющиеся на все мировое сообщество, зафиксированы в ряде международных документов, таких как Директивы Европейского Союза (ЕС) (например, Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 16 апреля 2014 г. № 2014/55/ЕС об электронных счетах и платежах в публичных закупках), Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), Типовой закон Комиссии Организации объединенных наций (ООН) по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ - United Nations Commission on International Trade Law) «О закупках товаров (работ) и услуг» и других³.

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

² Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ протоколом от 21 марта 2014 г. № 15К (961). URL: <http://base.garant.ru/70890552/> (дата обращения: 02.02.2018).

³ Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 16 апреля 2014 г. № 2014/55/ЕС об электронных счетах и платежах в публичных закупках / Институт гос-ных и реглам-ных закуп., конкурентной политики и антикор-ных техн. Разд. «Межд-ное зак-во». URL: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/931/CELEX%3A32014L0055%3AEN%3ATXT.pdf> (дата обращения: 02.02.2018); Соглашение о правительственных закупках ВТО / Институт гос-ных и реглам-ных закуп., конкурентной политики и антикор-ных техн. Разд. «Межд-ное зак-во». URL: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/5fc/vto.pdf> (дата обращения: 02.02.2018);

Многостороннее соглашение о государственных закупках в рамках ВТО (МСГЗ) представляет собой набор принципов и минимальных стандартов, относящихся к конкуренции (включая открытость торговли), прозрачности и справедливости процедур в секторе государственных закупок, которые государства-участники обязуются соблюдать. Помимо прочего, документ содержит положения о внедрении и использовании систем электронных госзакупок.

Национальное законодательство каждого государства-участника должно соответствовать стандартам МСГЗ.

Документом, аккумулирующим весь имеющийся международный опыт и практические наработки в области государственных закупок в условиях рыночной экономики, является Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», принятый в 1994 г. на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли. Данный закон был разработан в качестве модельного по построению современной эффективной рыночной модели размещения государственного заказа.

Основными целями Типового закона ЮНСИТРАЛ являются максимальное развитие конкуренции, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости и объективности при проведении госзакупок. Закон рекомендуется применять во всех случаях проведения государственных закупок, за исключением закупок, связанных с обеспечением национальной обороны и безопасности.

Несмотря на обширную международную нормативно-правовую базу, приоритеты экономической политики каждого государства диктуют различия в национальных законодательствах о закупках. Российские НПД, регулирующие данную сферу, представлены в категории 2Б.

Основными нормативно-правовыми документами, регулирующими закупочную деятельность являются: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ФЗ № 223)¹.

Несмотря на то, что оба закона к настоящему моменту имеют силу, ФЗ № 223 не настолько продуман и детально проработан, как ФЗ № 44, чем и объясняется намерение федеральных и региональных властей полностью выстроить контрактную систему на основе Федерального закона № 44. Именно по этой причине, в рамках данного исследования, акцент делается именно на Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

Данный НПД содержит описание понятий, необходимых для работы в рамках контрактной системы, механизмов, применяемых в государственных и муниципальных закупках, а также систему контроля, предусмотренного при осуществлении закупок.

Статья 98 Закона посвящена аудиту в сфере закупок. В ней данный вид контроля закреплен за Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Аудит в таком случае включает анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам

По результатам аудита устанавливаются причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в целом и т.д.¹

Сложность Закона объясняется его тесной связью с множеством других документов. Например, при установлении обоснованности принятия решения о том или ином способе определения поставщика необходимо изучение Распоряжения Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» и других нормативных актов².

В сущности, каждый аспект контрактной системы (планирование, осуществление закупки, заключение и исполнение контрактов) регулируется, помимо основного ФЗ № 44 множеством подзаконных актов и нормативных документов.

При этом документы из категории 1Б и 2Б автоматически связываются с НПА, включенными в категорию 3Б. Гражданский Кодекс (ГК) РФ, например, регулирует множество аспектов, важных для осуществления закупок (порядок исчисления сроков, формы заключения договоров, порядок выставления неустоек и пр.)³.

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) : Распоряж. Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

³ Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Кодекс об административных правонарушениях РФ содержит информацию об ответственности, налагаемой на различных субъектов за нарушение законодательства о закупках¹.

Кроме того, вспомогательные НПД могут прояснять понятия, необходимые для применения ФЗ № 44 (например, Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ определяет понятие субъектов малого предпринимательства); налагать ограничения (например, Постановлением Правительства РФ от 09 декабря 2017 г. № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» установлены требования к срокам и порядку утверждения, распределения, изменения, доведения лимитов бюджетных обязательств и принятия бюджетных обязательств в соответствии с которыми определены сроки формирования планов и планов-графиков закупок) и т.д.²

Документы, относящиеся к группе В, регулируют аналогичные отношения на региональном уровне. Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 «О Контрольно-счетной палате Белгородской области», устанавливающий основы деятельности регионального органа аудита подкрепляется стандартами, разработанными в процессе и с целью выполнения КСП своих полномочий (например, СОД КСО 1 «Организация методологического обеспечения деятельности контрольной и экспертно-аналитической деятельности Контрольно-счётной палаты Белгородской

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации : федер. закон : от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство»; О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета : Пост. Правительства РФ от 09 декабря 2017 г. № 1496 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

области»; СФГК КСО 1.1 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» и т.д.)¹.

Также существуют НПД, относящиеся непосредственно к сфере закупок. Например, Постановление Правительства Белгородской области от 22 декабря 2014 г. № 493-пп «Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области и порядка формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области» является важным документом для заказчиков при осуществлении планирования закупок².

Соответственно, категория ЗВ включает НПА косвенно относящиеся к аудиту закупок и представляющие интерес в части определения понятий, ограничений и пр. (например, Устав Белгородской области; Закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области»; Постановление Правительства Белгородской области от 12 февраля 2018 г. № 41-пп «О мерах по реализации закона Белгородской области от 18 декабря 2017 г. № 211 «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» и др.)³.

¹ О Контрольно-счетной палате Белгородской области : закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство»; Стандарты Контрольно-счетной палаты Белгородской области / офиц. сайт Контрольно-счётной палаты Белгородской области. URL: <http://www.belksp.ru> (дата обращения: 14.05.2018).

² Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области и порядка формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области: Пост. Прав-ва Белгородской обл. от 22 декабря 2014 г. № 493-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

³ Устав Белгородской области : закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство»; О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области : закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство»; О мерах по реализации закона Белгородской области от 18 декабря 2017 г. № 211 «Об областном бюджете на 2018 год и

Таким образом, исследование сферы государственного аудита закупок предполагает, в первую очередь изучение обширной нормативно-правовой базы. Документы в ее составе могут подразделяться по уровням на международные, федеральные и региональные, а также по сферам регулирования (государственный аудит, государственные закупки, вспомогательные).

Следующим этапом изучения объекта и предмета исследования станет характеристика сферы государственных закупок (в части контрактной системы) РФ и Белгородской области.

Одним из наиболее простых и, в то же время, основных показателей является объем закупок, который может иметь стоимостное и натуральное выражение (приложение 6).

В рассматриваемом периоде объем закупок в количественном выражении в целом по стране демонстрировал тенденцию непрерывного роста, темпы которого с каждым годом ускорялись. Так, в 2016 г. было осуществлено государственных и муниципальных закупок на сумму 3922,64 млрд. руб., что на 0,45% превышает значение аналогичного показателя в 2015 г. (3905,19 млрд. руб.). В то же время, стоимостной объем закупок в 2017 г. (4676,93 млрд. руб.) характеризуется ростом в 19,23% по отношению к показателю 2016 г. При этом, принимая во внимание объем закупок, осуществленных в I квартале 2018 г., можно отметить, что при сохранении среднего квартального показателя на уровне имеющегося значения, стоимостной объем закупок в 2018 г. изменит существующую тенденцию в сторону снижения.

Аналогичную динамику демонстрируют показатели, характеризующие объем государственных закупок Белгородской области в стоимостном выражении. Увеличивающиеся положительные темпы прироста в течение 2015-2017 гг. могут смениться отрицательными в 2018 г. Отметим, что

установление рассматриваемого показателя на уровне 31,69 млрд. руб. в 2016 г. привело к приросту на 13,83% по сравнению с 27,84 млрд. руб. в 2015 г. Объем закупок в 2017 г. на 40,37% превысил значение показателя 2016 г.

Сложность процессов, протекающих в экономике, не позволяет делать выводы о явлениях, основываясь лишь на одном показателе, характеризующем изучаемую сферу.

Инфляция, постоянно меняющиеся потребности и другие факторы могут повлиять на сумму осуществляемых закупок, а потому не представляется возможным анализ стоимостного показателя в отрыве от натурального.

Например, число проведенных закупок в соответствии с положениями ФЗ № 44 не демонстрирует такого скачкообразного роста, как их стоимостное выражение, однако так же непрерывно увеличивается (на 1,84% в 2016 г., 2,39% - в 2017). При этом, при сохранении среднего квартального показателя на уровне, установившемся в I квартале 2018 г., сохранится также и существующая тенденция повышения.

Аналогичный показатель по Белгородской области после некоторого повышения в 2016 г. (на 0,49%) пошел на спад. Значение 2017 г. – 19625 ед. было на 5% ниже показателя 2016 г. (20657 ед.). Относительно 2018 г. отметим, что при прочих равных условиях сохранится отрицательная динамика изменения показателя.

Отметим, что в течение 2016 г. в России наблюдался рост как стоимостного, так и натурального показателей объема закупок, однако в 2017 г. количество закупок сократилось при одновременном повышении их стоимости, а в 2018 г. ожидается противоположная тенденция (снижение стоимости закупок при повышении их количества). Подобная ситуация может складываться под действием двух факторов: ценового и неценового.

Так, при повышении уровня цен количество закупок сокращается в связи с нехваткой денежных средств. И наоборот, снижение цен приводит к

увеличению числа закупок в связи с улучшением финансовой обеспеченности.

Под действием неценового фактора потребности заказчиков смещаются в пользу товаров прежде не пользующихся масштабным спросом. То есть, появление массовой потребности в более дешевых товарах может способствовать снижению стоимости закупок при одновременном росте их количества. И наоборот, спрос на более дорогой товар может повышать итоговые расходы на закупки при снижении их числа.

Отметим, что обратная зависимость между стоимостным и натуральным показателями объема закупок в Белгородской области наблюдалась лишь в 2017 г. (при повышении стоимости снижалось количество закупок).

Обратим внимание, что доля закупок Белгородской области в общем объеме российских государственных и муниципальных закупок не превышает 1%, но при этом стабильно увеличивается при анализе стоимостного показателя и непрерывно уменьшается при анализе натурального. При этом итоги закупок в I квартале 2018 г. по обоим показателям свидетельствуют об уменьшении доли закупок региона в общем объеме закупок в РФ.

Проведенный анализ без поправки на иные показатели результативности закупок региона не позволяет сформулировать корректные выводы о состоянии рассматриваемой сферы.

В подтверждение этого следует обратиться к рейтингу эффективности региональных госзакупок, составленному аналитическим центром при Правительстве РФ «Закупки 360°». Данный рейтинг показывает независимую оценку качества и эффективности результатов организации и осуществления закупочных процессов государственными заказчиками регионального и муниципального уровней. В качестве основных критериев оценки

используются: конкурентность, экономность, эффективность планирования, конфликтность и подозрительность закупок¹.

В первую очередь, используя данные, приведенные в приложении 7, определим субъекты с наибольшими и наименьшими объемами госзакупок.

Так, в течение периода 2015-2017 гг. наибольшая доля закупок в стоимостном выражении приходилась на город федерального назначения – Москва (18,8% - 2015 г., 16% - в 2016 г, 16,23% - в 2017 г.). Кроме того, к числу регионов-лидеров по объему закупок в рассматриваемом периоде относились Санкт-Петербург и Московская область.

Регионами с наименьшей долей закупок в каждом из рассматриваемых лет становились: республика Калмыкия (0,1% - 2015 г., 0,14% - в 2016 г, 0,11% - в 2017 г.) и Еврейская автономная область (0,12% - 2015 г., 0,1% - в 2016 г, 0,11% - в 2017 г.).

При этом, Белгородская область по исследуемому показателю в 2016 году поднялась на 36 место (с 38 в 2015 г.), а к 2017 г. снижение доли закупок в общем объеме (0,71% против 0,81% в 2016 г.) привело к тому, что регион оказался на 43 месте рейтинга.

Далее выделим регионы-лидеры рейтинга эффективности, а также регионы, расположившиеся на нижних позициях (приложение 8).

Так, из регионов-лидеров по объему закупок лишь Санкт-Петербург входит в число регионов, в которых отмечена наиболее высокая эффективность госзакупок. Для сравнения, г. Москва при значительном объеме, осуществляемых ежегодно закупок, в 2015 г. находила на 19 месте, в 2016 г. поднялась на 18, а в 2017 г. резко опустилась до 48.

Что касается, регионов с наименее эффективными госзакупками, то в их число вошли только два региона, представленные в числе субъектов Федерации с наименьшим объемом закупок: Республика Калмыкия в 2015, 2016 годах, а также Республика Ингушетия в 2017 г.

¹ Рейтинг эффективности региональных госзакупок // Аналитический центр при Правительстве РФ «Закупки 360». URL : <http://ratings.z360gov.ru> (дата обращения : 01.02.2018).

Белгородская область, в рассматриваемом периоде демонстрирует ухудшение показателя эффективности госзакупок: после 36 места в 2015 г. (значение рейтинга 36,01) регион оказался на 77 месте в 2016 г. (37,71) и на 79 месте в 2017 г. (23,55).

Итак, сфера госзакупок особенно чувствительна к изменениям экономической ситуации в стране (регионе). Именно поэтому важно обеспечение исполнения всех признанных принципов и механизмов контрактной системы, которые позволят добиться эффективности и экономичности расходов для предотвращения проблем с выделением средств в будущем. Бесперебойное финансирование здесь крайне важно, поскольку государственные закупки имеют социальную значимость. Поскольку позиции Белгородской области в рассмотренном выше рейтинге регионов ухудшаются, можно говорить о том, что КСО области следует сместить акцент с выявления существующих отклонений критериев эффективности на их предупреждение и недопущение. Таким образом, исследование состояния контрактной системы, ее основных тенденций и особенностей позволяет сделать вывод о необходимости проведения объективного и эффективного государственного аудита закупок.

Анализируя объемы нарушений, выявленных в рассматриваемом периоде, отметим, что доля нарушений в сфере закупок снижалась с 24,43% в 2015 г. до 5,46% и 4,46% в 2016 и 2017 г. соответственно (приложение 9А).

Итак, совокупный объем выявленных нарушений демонстрирует значительный рост вплоть до 2017 г. (515,75 млрд. руб. – 2015 г., 1053,90 млрд. руб. – 2016 г., 1953,59 млрд. руб. – 2017 г.). Согласно прогнозируемому значению в 2018 г. (731,88 млрд. руб.) планируется снижение показателя.

В данном случае наблюдается неоднозначная ситуация, поскольку рост количества выявленных нарушений может свидетельствовать о повышении эффективности деятельности органов государственного аудита, что сделало возможным выявление все большего числа неправомερных и незаконных действий объектов контроля. В то же время, непосредственно участвовавшие

случаи совершения таких действий, также могли повлиять на установление подобной тенденции.

Что касается прогнозируемого резкого уменьшения показателя в 2018 г., отметим, что снижение эффективности работы органов государственного аудита за такой короткий период маловероятно. Следовательно, имеет место сокращение числа нарушений, достигнутое функционированием налаженного механизма государственного аудита.

При этом, динамика выявленных нарушений в сфере закупок варьируется в течение всего периода. Так, после показателя 126,01 млрд. руб. в 2015 г., он снизился до 57,51 млрд. руб. – в 2016 г., а затем снова увеличился в 2017 г. до 87,04 млрд. руб. Прогнозное значение данного показателя на 2018 г. составляет 414,12 млрд. руб., что почти в 5 раз превышает сумму прошлого года и составляет 56,58% общего прогнозируемого на текущий год объема выявленных нарушений.

Тенденция, наблюдаемая до 2017 г. вполне объяснима сложностью явления государственных закупок, в связи с чем некоторые нарушения вскрываются у подавляющего большинства объектов контроля после того, как контрольно-счетные органы проследят цикличность аналогичных нарушений. Этот период охарактеризуется ростом числа и сумм выявленных нарушений. Вслед за этой «волной» следует «затишье», поскольку вышеупомянутые нарушения устраняются и предотвращаются в дальнейшем, и их количество снижается в ожидании начала новой «волны».

В отличие от предыдущих периодов, в 2018 г. планируется сохранение тенденции роста 2017 г. Учитывая это и значительную долю показателя в общем объеме выявленных нарушений, можно предположить, что в текущем году внимание контрольно-счетных органов особенно заострено на сфере государственных и муниципальных закупок.

Переходя к рассмотрению аналогичных показателей в разрезе Белгородской области, отметим схожие тенденции изменения рассматриваемых значений в заданном периоде (приложение 9Б).

Как и в случае с Российской Федерацией в целом, увеличение сумм выявленных нарушений может говорить, как о росте количества случаев таких нарушений, так и о возрастающей эффективности деятельности контрольно-счетных органов (в частности КСП Белгородской области).

Отметим, что доля нарушений в сфере закупок с каждым годом возрастает, что может быть связано с активным развитием регулирования контрактной системы в регионе. Так, в 2015 г. 17,37% всех выявленных нарушений приходилось на нарушения в сфере закупок, в 2016 г. показатель увеличился до 19,08%, а в 2017 г. – до 20,75%. Согласно прогнозам, в 2018 г. продолжится поступательный рост не только объемов выявленных нарушений (в том числе и в сфере закупок), но и доли, приходящейся на нарушения в сфере закупок (до 21,79%).

Для разработки рекомендаций по совершенствованию механизма аудита государственных закупок, рассмотрим выявленные в исследуемом периоде нарушения в разрезе статей закона о контрактной системе (приложение 10).

Так, в исследуемом периоде прослеживается тенденция к наиболее частому нарушению положений статей 34 «Контракт», 94 «Особенности исполнения контракта», 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)», 22 «Начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)», 95 «Изменение, расторжение контракта», 96 «Обеспечение исполнения контракта», 103 «Реестр контрактов, заключенных заказчиками», 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)», 38 «Контрактная служба».

Отметим, что 2015 год относят к начальному этапу развития контрактной системы, в течение которого государственный аудит закупок имел ряд особенностей, в частности, узконаправленность и вялость. В связи с этим, отдельно выделяются лишь несколько статей, периодически нарушаемых в 2015 г.

Наиболее часто игнорировались положения статьи 21 «Планы-графики». Процесс планирования считается одной из сложнейших составляющих процесса закупок. С появлением ФЗ № 44 стало необходимо не только с достаточной степенью точности планировать будущие закупки, но и оформлять планы в законодательно установленной форме, в надлежащий срок, а также выполнять иные условия. Ошибки объектов контроля при соблюдении требований законодательства в соответствующей части привели к 41 нарушению ст. 21 на общую сумму около 11265,32 тыс. руб. К 2016 г. количество нарушений снизилось до 23, а их сумма – до 9156,82 тыс. руб., что свидетельствует о росте компетентности лиц, ответственных за закупки и постепенном осваивании того видения планирования, которое заложено в законодательстве. Это подтверждается также тем, что в 2017 г. нарушения статьи 21 отдельно не выделены, поскольку их количество и сумма незначительны.

Далее в 2015 году установлено 32 нарушения статьи 24 «Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» на сумму 8564,30 тыс. руб. В силу ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Учреждение выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе. Особенности этого выбора привели к выявлению Счетной палатой РФ множества нарушений. При этом, в 2016 г. количество нарушений статьи 21 незначительно, но увеличивается в 2017 г., достигнув 28 ед. (10560,30 тыс. руб.). Такая динамика может быть связана с подвижностью законодательства и частыми изменениями иных нормативно-правовых актов.

В 2016-2017 гг. самой «нарушаемой» статьей была ст. 34 «Контракт»: после 32 нарушений в 2015 г. (8591,21 тыс. руб.), в 2016 г. их количество

составило 95 ед. (228044,52 тыс. руб.), а в 2017 г. – 126 ед. (812489,83 тыс. руб.)

Далее следует статья 94 «Особенности исполнения контракта» (2015 г. - 28 нарушений на сумму 9846,56 тыс. руб., 2016 г. – 48 нарушений на сумму 7519797 тыс. руб., 2017 г. – 86 нарушений на сумму 400793,65 тыс. руб.).

Динамика роста данных показателей, а также обнаружение нарушений статей 38, 95, 96, 103 означает повышение интенсивности и тщательности проведения государственного аудита закупок, наработку основных алгоритмов контроля.

Переходя к особенностям выявления нарушений законодательства о контрактной системе в Белгородской области, отметим, что наиболее частые нарушения ФЗ № 44 в Белгородской области в 2015-2017 гг. наблюдались в части определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Так значительный рост (в стоимостном выражении) продемонстрировала доля открытых конкурсов и конкурсов с ограниченным участием. Это связано с тем, что данный способ дает возможность отбирать подрядчиков по субъективным неценовым критериям закупок и предусматривает бумажную форму подачи заявок, что препятствует установлению прозрачности закупочных процедур. Это так называемый «серый» выбор способа закупки: нарушения в нем возможны с большой степенью вероятности, однако, доказать факт нарушения весьма сложно для органов государственного аудита.

Также в исследуемом периоде зафиксированы и факты неправомерного выбора способа закупки (вместо открытого конкурса проводился конкурс с ограниченным участием) и другие нарушения.

К сожалению, подобное поведение отдельных заказчиков привело к тому, что в контролирующие органы подавались десятки необоснованных жалоб от участников закупок. Так, в 2015 г. по вопросам неправомерных действий заказчиков в части размещения заказа было подано 174 жалобы, принято к рассмотрению 75 жалоб, а нарушений было признано

обоснованными — всего лишь 10. Данная тенденция продолжается до сих пор: в 2017 году зафиксировано 427 жалоб в сфере закупок, принято к рассмотрению 313 жалоб – ровно в два раза больше, чем в 2016 году. Обоснованными из них признаны 92. 60 % – жалобы на муниципальных заказчиков, 30 % – на действия заказчиков, финансируемых из субъектов Белгородской области, 10 % – на федеральных заказчиков¹.

Несмотря на низкий процент жалоб, признающихся обоснованными, часть из них все же весьма справедлива. Так, региональные и муниципальные власти до сих пор предпочитают работать со своими унитарными предприятиями, а не выбирать эффективных исполнителей на конкурентном рынке, что ведет к росту бюджетных расходов, консервированию отсталых производств и низкому качеству продукции. В связи с этим, в деятельности СП РФ и КСП Белгородской области появляется новый приоритет – обеспечение как можно более высокого уровня конкуренции в закупках.

Развитие механизма аудита госзакупок привело к тому, что региональный контрольно-ревизионный орган в 2016 году проверил 150 публичных закупок для обеспечения нужд области, в 14 выявил нарушения законодательства. В 2017 году нарушения нашли в 18 закупках из 114 проверенных (15,8 %). Общая сумма нарушений составила около 3 млн. рублей. Выдано десять предписаний на сумму 1,8 млн. рублей.

В целом по Белгородской области за период 2015-2017 гг. выявленные нарушения можно условно разделить на две категории: нарушения, связанные с изменениями в законодательстве, и, вызванные некомпетентностью или нехваткой времени на подготовку документации заказчиками.

Самые распространённые нарушения представлены в приложении 11.

¹ УФАС по Белгородской области. Ключевые события, тенденции и приоритеты / офиц. сайт Управления Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области. URL : <http://belgorod.fas.gov.ru/analytic/11705> (дата обращения: 01.05.2018).

Так, наиболее частые из них – нарушения связанные с исполнением Контрактов (ст. 94 ФЗ № 44) в части ошибок и искажений в документации о приёмке, нарушения сроков исполнения контрактов, неразмещения отчётов об их исполнении. Отметим, что частое нарушение положений данной статьи, также отмечалось в исследуемом периоде и в целом по стране.

Одна из наиболее нарушаемых статей на федеральном уровне (ст. 34) является не менее проблемной и для Белгородской области в части непредъявления пеней и штрафов поставщикам, подрядчикам, исполнителям.

Статья 95, также нередко нарушаемая на уровне государства, вошла в число наиболее часто игнорируемых в регионе при появлении у заказчиков обязанности расторгнуть контракт (в части сроков расторжения).

«Особенностью» Белгородской области в течение 2015-2017 гг. стало частое нарушение положений ст. 30 (несоблюдение 15 %-ного объёма закупок у СМП и СОНО, нарушение порядка подготовки отчёта об объёмах закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных НКО), ст. 31 (установление требований, влекущих за собой сокращение количества участников закупки), ст. 33 (неправильное описание объекта закупки), ст. 51, 66, 77, 83, 88 (неправомерное сокращение срока подачи заявок), ст. 65 (некорректное разъяснение документации).

Все это говорит о том, что в Белгородской области сложилось неверное представление о сути и назначении внедряемого механизма контрактной системы закупок. Несоблюдение ее основных принципов и нежелание реформировать существующий порядок обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством закупок приводит к выявлению нарушений у заказчиков в целом по стране. Кроме того, сложность механизма осуществления аудита закупок заключается в значительной субъективной составляющей оценки эффективности расходов на закупки. Имеет место отставание развития деятельности КСО на федеральном и региональном уровнях, однако в последнее время рост выявляемого количества нарушений в сфере закупок характерен для обоих уровней, что

означает наличие множества скрытых проблем в рамках применения контрактной системы наряду со «стандартными отклонениями».

Таким образом, во-первых, изучение сферы государственного аудита закупок невозможно в отрыве от ее нормативно-правового обеспечения. Документы, регулирующие исследуемый предмет, могут подразделяться по уровням на международные, федеральные и региональные, а также по сферам регулирования. Начиная с 2015 г. интенсивность осуществления государственных закупок РФ растет, однако закупки в Белгородской области демонстрируют тенденцию к спаду с конца 2016 г.

Во-вторых, результативность работы органов государственного аудита с каждым годом возрастает. В частности это происходит потому, что более детальное знакомство с контрактной системой в сфере закупок, способствует более успешному проведению контрольных мероприятий. Существуют стандартные нарушения, выявляемые в процессе аудита закупок, характерные как для государства, так и для региона.

В-третьих, принимая во внимание существующие тенденции развития сферы госзакупок и результаты использования механизма государственного аудита, можно отметить неверное представление о сути и назначении внедряемого механизма контрактной системы закупок в Белгородской области, а также нежелание реформировать существующий порядок обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством закупок в целом по стране. Эти и ряд других проблем требуют особого внимания для развития механизма государственного аудита закупок.

РАЗДЕЛ III. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКУПКАМИ

Аудит государственных закупок – сравнительно новый для России, однако динамично развивающийся механизм, подвергаемый постоянному усовершенствованию в связи с подвижностью законодательства сферы закупок, постоянным ростом нужд бюджетных учреждений, а также с возникновением новых различных проектов и программ, осуществляемых Правительством РФ (например, Национальная программа иммунизации 2016-2020, Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов и т.д.).

В Стратегии деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013 - 2019 годы упоминается расширение Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ круга стоящих перед Счетной палатой задач, к числу которых относится проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Эта сфера контрольной деятельности Счетной палаты затрагивает значительную часть бюджетных расходов и поэтому крайне важна для повышения эффективности функционирования всей системы перераспределения общенациональных ресурсов.¹

Важность налаженного механизма государственного аудита рассматриваемой сферы определяется также значительными суммами ущерба от нарушений в данной области для каждого из уровней бюджета. Все дело в том, что нарушения при проведении государственных закупок, приводят к хищению бюджетных средств путем сговора между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), а также к неэффективному использованию бюджета при завышении начальной (максимальной) цены

¹ Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013-2019 годы. М., 2012. URL: <http://base.garant.ru/70567638/> (дата обращения: 02.02.2018).

контрактов, закупкам товаров (работ, услуг) вне существующей потребности, поверхностном мониторинге рынка идентичных (однородных) товаров (работ, услуг) и т.д.

Так например, в марте 2018 г. Управление по жилищным вопросам мэрии Новосибирска в рамках целевой программы по развитию застроенных территорий объявило о конкурсе на снос аварийного дома, которого не существует. Указанное сооружение в марте 2014 г. пострадало при сильном пожаре, и сейчас на его месте находится пустырь. С какой целью была инициирована закупка, в которой не было необходимости, до сих пор выясняется.¹

В мае 2017 г. вышел фильм-расследование блогера Сергея Лежнева в котором говорится о том, что в течение семи лет торги на поставку реактивов в белгородские больницы выигрывали предприятия зарегистрированные на сотрудников одной компании («Аурус Медиа»). Более того, по некоторым данным, они же составляли технические задания для торгов и ставили завышенные цены, не допуская сторонние организации для участия в тендерах. По данному факту начато расследование следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Белгородской области.²

В 2017 году Счетная палата РФ выявила 16 подобных случаев победы специализированных организаций в торгах, которые они же и готовили, при проверке лишь трех госзазчиков. Сумма закупок, проведенных таким образом составила 850 млн. рублей.³

¹ На снос несуществующего дома мэрия Новосибирска заложила 617 тыс. рублей / Информационное агентство «Regnum». URL: <https://regnum.ru/news/2389899.html> (дата обращения: 18.03.2018).

² О ходе расследования уголовного дела по фактам недопоставки расходных медицинских материалов / офиц. сайт Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Белгородской области. URL: <http://belgorod.sledcom.ru/news/item/1131611/> (дата обращения: 18.03.2018).

³ Контрактная система в сфере закупок требует оптимизации / офиц. сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32996 (дата обращения: 21.03.2018).

Именно поэтому проблема злоупотреблений и коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок является особенно актуальной. Хотя принятый закон о контрактной системе госзакупок не исключает полностью коррупционную составляющую данной сферы, эксперты считают, что с каждым годом возможностей для неправомερных действий заинтересованных лиц становится все меньше. Во многом это происходит благодаря законодательным поправкам, которые активно вносятся в ФЗ № 44. (с момента принятия 44-ФЗ в него внесено 46 изменений, принято и действует более 100 подзаконных актов).

Более того, в 2017 г. был принят Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», положения которого полностью вступят в силу с 1 июля 2018 г. Данные поправки содержат изменения в отношении формы предоставления обеспечения заявки (возможность использования банковской гарантии), его размеров (0% при Н(М)ЦК не более 5 млн. руб.), также для участия в электронных процедурах определения поставщика Правительством РФ будет определена типовая форма заявки и др.¹

То есть, взят курс на максимальную доступность закупочных процедур для всех категорий участников: значительные суммы обеспечения часто являлись препятствием для тех предприятий, которые не могли выводить из оборота эти средства. Для них появилась возможность предоставления банковской гарантии, а также отменена обязанность внесения обеспечения заявки в отношении закупок, Н(М)ЦК которых не превышает 5 млн. рублей. Унификация документации исключит возможность необъективного отклонения заявок, оправданного неподходящим ее оформлением.

¹ О внесении изменений в федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : федер. закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Таким образом, предпринимаются меры для максимального недопущения ограничения конкуренции в закупках.

Помимо прочего продолжается работа по электронизации госзакупок, что также является значительным препятствием для коррупции. Электронизация позволяет существенно расширить доступ к процедурам закупок, обеспечивает анонимность заявок, снижает возможности привлечения заказчиком к процедуре заранее отобранных поставщиков. Именно поэтому поправками к ФЗ № 44 планируется добавление ст. 54.1. «Открытый конкурс в электронной форме». Ранее, хотя закон и предусматривал электронную форму проведения всех способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), технической возможности для реализации данного положения не было.¹

Кроме того, все более ужесточаются карательные меры в отношении преступлений коррупционной направленности в сфере государственных и муниципальных закупок. Так, Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 23 апреля 2018 г. № 99–ФЗ Уголовный кодекс (УК) РФ был дополнен новыми статьями: 200.4 «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» и 200.5 «Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок». В то же время, в статье 304 УК РФ зафиксирована ответственность за провокацию подкупа в сфере закупок и соответствующие изменения внесены в статью 46 УК РФ о штрафах.²

¹ О внесении изменений в федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: федер. закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федер. закон от 23 апреля 2018 г. № 99–ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

Итак, в сфере государственных закупок повышены коррупционные риски, сокращение которых является одной из приоритетных задач контрольно-счетных органов. То есть деятельность КСО направлена, в том числе, на снижение злоупотреблений в указанной сфере и повышение прозрачности государственных и муниципальных закупок.

Таким образом, исследуемый период 2015-2017 гг. характеризуется активной работой в направлении развития и совершенствования как контрактной системы, так и механизма аудита государственных закупок. Тем не менее, существует еще немало вопросов, нуждающихся в рассмотрении, и проблем, требующих решения. Несомненно, на региональном уровне необходимо, в первую очередь, достигнуть уровня организации государственного аудита закупок ВОА, а затем продолжить процесс развития данного явления наравне со Счетной палатой РФ.

В общем виде меры по совершенствованию механизма аудита государственных и муниципальных закупок можно разделить на 3 группы, представленные в приложении 12.

Так, в связи с существующей необходимостью совершенствования методики проведения государственного аудита, Счетная палата РФ придает большое значение как изучению, так и использованию в России прогрессивного опыта зарубежных стран по проведению государственного аудита.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона № 174995-6 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» отмечено, что законопроект призван реализовать ст. 15 Конституции РФ, устанавливающую приоритет международного права. Оно предусматривает осуществление Счетной палатой внешнего государственного аудита в соответствии с международно-

правовыми принципами независимого аудита, изложенными в Лимской и Мексиканской декларациях¹.

Кроме того, об активной и успешной интеграции российского ВОА в мировое сообщество органов государственного аудита с целью развития механизма аудита госзакупок, говорит председательство Счетной палаты РФ в Рабочей группе ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок, ставшей преемницей Специальной группы ИНТОСАИ по контрактному аудиту.

В практику работы регионального контрольно-счетного органа применение международных стандартов пока не вошло, однако ориентирование на курс, взятый ВОА, в долгосрочной перспективе приведет к применению международных принципов осуществления государственного аудита государственных и муниципальных закупок КСП регионов.

В целях совершенствования существующего механизма аудита закупок следует исследовать разработанные и утвержденные Счетной палатой РФ «Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок»². Помимо данного документа российским ВОА разработан СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» от 21 апреля 2016 г., лежащий в основе одноименного Стандарта внешнего государственного финансового контроля Контрольно-счетной палаты Белгородской области от 28 ноября 2017 г.³

¹ Пономарев С. Счетная палата как орган аудита в сфере закупок: проблемы правового регулирования государственного аудита // Предпринимательство и право: инф-но-аналит. портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5520> (дата обращения: 01.02.2018).

² Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ протоколом от 21 марта 2014 г. № 15К (961). URL: <http://base.garant.ru/70890552/> (дата обращения: 02.02.2018).

³ СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» / Стандарт государственного аудита. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj b-saE3rfbAhXkApoKHbeIbEIQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fadmoblkaluga.ru%2Fupload%2Fctrlplt%2Fdocs%2Fstandards%2Fstmrsprf%2Fsga302.doc&usq=AOvVaw0WQVkBkAxf ZCK8bb8N4DoN> (дата обращения 28.04.2018); СФГК КСО 2.5 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)». Стандарт внешнего государственного финансового контроля контрольно-счетной палаты Белгородской области (утв. приказом Контрольно-счётной палаты Белгородской области от 28 ноября 2017 г. № 39). URL:

Процесс аудита в данных документах разделен на 3 этапа: подготовительный, основной и заключительный.

На подготовительном этапе аудита в сфере закупок осуществляется предварительное изучение предмета и объектов аудита, анализ их специфики, сбор необходимых данных и информации, по результатам которых подготавливается программа аудита в сфере закупок.

Основной этап аудита в сфере закупок предполагает проведение проверок, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам в соответствии с вопросами программы аудита в сфере закупок, в том числе непосредственно на объектах аудита, в ходе которых осуществляются сбор и анализ материалов, документов, информации, фактических данных и иных сведений, необходимых для подготовки отчета по проведенному аудиту. По результатам данного этапа составляются акты, рабочие документы, фиксирующие результаты проверки, которые служат основой для подготовки отчета по проведенному аудиту, заключений, выводов и рекомендаций.

Именно основной этап можно назвать ядром контрольного мероприятия, что определяет особый интерес к его исследованию (приложение 13).

Из документа следует что, проверка целесообразности и обоснованности расходов на закупки позволит еще на этапе планирования исключить неэффективное, а также нецелевое расходование бюджетных средств, определить качество планирования закупок. При этом методика не содержит рекомендаций о том, каким образом, в процессе аудита должна проходить оценка целесообразности и обоснованности, что может породить необъективную оценку, за счет вмешательства субъективных факторов.

В то же время, эффективность можно рассматривать как собирательное понятие, включающее в себя множество элементов. СП РФ выделяет, прежде всего, экономию бюджетных средств, в качестве показателя эффективности расходов на закупки. Причем отдельно выделяется потенциальная экономия (разница между начальной ценой контракта в плане-графике и средними ценами контрактов (среднерыночными ценами)), экономия в процессе осуществления закупок (снижение начальной цены контрактов относительно цены заключенных контрактов), экономия бюджетных средств при исполнении контрактов (снижение цены контракта без изменения количества товара (работы, услуги), их качества и иных условий, предусмотренных контрактом).

Однако, эффективность расходов, как комплексное понятие не может рассматриваться только лишь с точки зрения экономии средств, поскольку более низкая цена далеко не всегда означает эффективное вложение средств. Например, закупив оборудование по более низкой цене, заказчик может столкнуться с множеством технических неисправностей и прочими недостатками товаров, которые могут нанести не только экономический ущерб, но и привести к общественно опасным последствиям (в случае с медицинской техникой и т.д.).

Видимо из этих соображений в методических рекомендациях также обозначен показатель дополнительной экономии бюджетных средств по результатам осуществления закупок, определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и заключения контрактов. Он демонстрирует дополнительную выгоду (например, за счет закупок инновационной, высокотехнологичной продукции, получения дополнительных сервисных услуг, более высоких качественных характеристик и функциональных показателей продукции, более низких последующих эксплуатационных расходов, более длительного срока гарантийного обслуживания и др.).

На наш взгляд, данный показатель может быть дополнен анализом результатов эксплуатации закупленных товаров, работ услуг путем

сравнения отдельных характеристик продукции (выявляемых исключительно в процессе эксплуатации) с более дешевыми аналогами.

При проведении анализа эффективности закупок на практике, контрольно-счетные органы автоматически признают неэффективными закупки, осуществленные у единственного поставщика. Однако, это не всегда справедливо, поскольку в случае возникновения экстренной необходимости учреждения в определенных товарах (работах, услугах), закупка у единственного поставщика – единственный приемлемый способ ее осуществления. Порой заказчики используют данный способ без особой необходимости с целью избежать подготовки процедуры торгов, которая в определенных случаях, позволила бы достигнуть экономии средств. Для справедливой оценки эффективности закупок у единственного поставщика необходима разработка системы критериев, соответствие которым и будет определять итоговый вердикт по данным закупкам (приложение 14).

Важным аспектом осуществления государственных закупок является соблюдение принципа конкуренции, в связи с чем СП РФ для анализа предлагает использование показателей среднего количества поданных заявок на одну закупку; среднего количества допущенных заявок на одну продукцию; доли закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Анализ динамики изменений эффективности расходов на закупки и уровня конкуренции важен для выявления корреляции между данными показателями в целях дальнейшего совершенствования механизма госзакупок. Однако, вопрос о том, можно ли оценить эффективность расходов, исходя из уровня конкуренции, является дискуссионным. На основании фактора конкуренции может быть также проанализирована результативность расходов.

В данный момент результативность рекомендовано оценивать по экономической результативности, которая определяется посредством сравнения достигнутых и запланированных экономических результатов

использования бюджетных средств, а также по социально-экономическому эффекту (на основе анализа степени удовлетворения государственных нужд и т.д.). Используя показатель уровня конкуренции, возможно сравнить указанные фактические показатели с наиболее благоприятными (которые бы были достигнуты при максимальном уровне конкуренции) и наиболее нежелательными (при условии участия только исполнителей с наименее приемлемыми условиями). Такой анализ позволит отметить как рост результативности расходов по отношению к ее самому низкому уровню, так и перспективу развития для достижения самого высокого.

Действенный независимый контроль – абсолютная норма современного демократического общества - лежит в основе всей нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность большинства высших органов государственного аудита стран мира. На новом этапе совершенствования деятельности Счетная палата, прежде всего, видит свою задачу в повышении результативности своей аудиторской работы, а во главу угла ставит информационную прозрачность всех процессов своей деятельности.

Отметим, что здесь возникает необходимость реализации концепции ИНТОСАИ «ИССАИ 20: Принципы прозрачности и подотчетности»¹.

Открытая деятельность КСО позволит привлечь внимание общественности к проблемам государственного аудита закупок, к определяющей роли государственного аудита для обеспечения социально-экономической стабильности государства. Это будет способствовать в долгосрочной перспективе сокращению количества нарушений путем их предупреждения при поддержке общественности.

В ст. 4 Федерального закона от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» закреплены принципы открытости и гласности в осуществлении государственного аудита. Ст. 31 данного закона также описывает обязанность органа в соответствии с законодательством РФ

¹ ИССАИ 20: Принципы прозрачности и подотчетности / Официальный сайт ИНТОСАИ. URL: http://www.issai.org/en_us/siteissai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm (дата обращения: 02.02.2018)

информировать органы государственной власти и общество о результатах своей деятельности¹.

При этом, Закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 «О Контрольно-счетной палате Белгородской области» не содержит нормы об открытости и гласности деятельности регионального контрольно-счетного органа, а также о его подотчетности обществу².

Здесь появляется необходимость обратить внимание на представление данных о деятельности органов государственного аудита для широкой общественности. Например, официальный сайт Счетной палаты РФ содержит полную информацию о функциях, задачах, назначении органа, там же публикуются отчеты о результатах проверок и другая актуальная информация. Кроме того, деятельность Счетной палаты широко освещается СМИ по каналам телевидения. Для удобства и привлечения внимания молодежи появляются аккаунты органа в различных социальных сетях (Instagram, Telegram, Одноклассники).

Официальный сайт Контрольно-счетной палаты Белгородской области также существует, однако информация размещается в сжатом виде, что не позволяет составить полную картину о проводимых контрольных и экспертно-аналитических мероприятиях. Кроме того, новые сведения на сайте появляются со значительной задержкой.

Отметим также, что на федеральном уровне создан сайт о результатах внешнего государственного аудита, на котором можно получить информацию о мероприятиях аудита, его направлениях, объектах, а также просмотреть аналитические отчетные формы и другие данные по результатам контрольной деятельности Счетной палаты и региональных контрольно-счетных органов. Однако при фильтрации сведений, касающихся

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

² О Контрольно-счетной палате Белгородской области : закон Белгородской области от 12 июля 2011 г. № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

деятельности КСП Белгородской области, количество получаемой информации гораздо ниже, чем в отношении других регионов.

Итак, Контрольно-счетной палате Белгородской области предстоит работа над способами и объемами данных о своей деятельности, представляемых широкой общественности. Так, помимо повышения содержательности информации, представляемой на официальном сайте КСП, органу следует перенять у российского ВOA практику использования социальных сетей и мессенджеров для обеспечения открытости и гласности своей деятельности. Также необходимо полное и своевременное предоставление информации для размещения на портале государственного и муниципального финансового аудита, а также в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) в разделе «Мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок».

Говоря о взаимодействии КСО с общественностью, нельзя обойти стороной проблему низкой информированности граждан как о деятельности в сфере государственного аудита, в целом, так и о деятельности в сфере аудита государственных и муниципальных закупок, в частности.

В целях исследования результативности мер, предпринимаемых для обеспечения открытости и гласности деятельности контрольно-счетных органов, о которых говорилось выше, приведем результаты пилотного опроса на тему «Результативность внедрения концепции открытости и гласности деятельности органов государственного аудита»¹.

По результатам пилотного опроса 100 россиян, можно сказать, что 36,11% опрошенных не обладает никакой информацией в сфере государственного аудита (в том числе аудита госзакупок), 25,00% полностью или частично знакомы с функциями и деятельностью контрольно-счетных органов, 22,22% могут достаточно верно определить понятие государственного аудита в целом, и лишь 16,67% обладают знаниями о

¹ Zaharov V. M., Gulyaev I. I., Selyukov M. V., Shalygina N. P., Slasheva I. A. Transformation Approach to Implementation of Transparency of the Russian Supreme Audit Institution Activity // Journal of History Culture and Art Research. Karabuk, 2017. P. 1527-1537.

государственном аудите, в частности аудите госзакупок, и о российском органе, осуществляющем его.

При изучении субъективного восприятия государственной власти, оказалось, что граждане не только с недоверием относятся к государственным органам, но и, вследствие этого, проявляют безразличие к важным государственным вопросам.

При возможности 11,1% опрошенных проявили бы инициативу, поучаствовав в общественной экспертизе по вопросам целевого расходования государственных финансов. В то же время, 63,9% сомневаются в ответе, а 25% отказались бы от такой возможности, считая ее бессмысленной.

Таким образом, полученные результаты позволяют сделать вывод о недостаточной информированности граждан о деятельности органов государственного аудита и осуществлении аудита госзакупок в России.

По мнению авторов, для решения этой проблемы необходимо уделять особое внимание обеспечению информированности граждан (в Принципе 8 ИССАИ 20, данная мысль отражена положением: «ВОА способствуют формированию общественного и научного интереса к своим наиболее значимым заключениям...»¹).

Таким образом, представляется необходимым внедрение отдельных мер для мониторинга, обеспечения, повышения и поддержания информированности граждан, разработанные с учетом изученных принципов ИНТОСАИ, документов и стратегии Счетной палаты РФ.

– Опросы общественного мнения. Опросы и анкеты позволят оценивать информированность общества об аудите государственных и муниципальных закупок и КСО, выявлять «узкие места», разрабатывать изменения в общей стратегии продвижения прозрачности.

¹ ИССАИ 20: Принципы прозрачности и подотчетности / Официальный сайт ИНТОСАИ. URL: http://www.issai.org/en_us/siteissai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm (дата обращения: 02.02.2018).

– Рассылка посредством электронной почты гражданам-пользователям портала государственных услуг основных новостей и событий, связанных с деятельностью контрольно-счетных органов. Данный механизм может быть использован для передачи актуальной информации в сфере государственного аудита, представляющей интерес для широкой общественности.

– Информирование через СМИ. Посредством СМИ необходимо создание четкого образа контрольно-счетных органов, в сознании граждан. Возможен выпуск специальных репортажей, передач, рекламных роликов об осуществлении государственного аудита закупок.

– Распространение буклетов с основной информацией об осуществлении аудита госзакупок и государственного аудита в целом, источниками размещения этой информации, путем подключения активистов общественных движений к работе с населением.

– Организация встреч представителей КСО с гражданами. Встречи должны носить как можно менее формальный характер. Проведение ярмарок, выставок, концертов будет способствовать привлечению большего количества людей. Именно информация о деятельности органа, донесенная в понятном и упрощенном виде станет основой растущего интереса к механизму государственного аудита.

– Работа представителей ВОА на местах (в школах, университетах, на предприятиях и т.д.). Отметим, что ИССАИ 21 содержит примеры создания специальных отделов ВОА для связи с общественностью, которые могут взять на себя обязанности проведения вышеуказанных мероприятий.

– Включение изучения государственного аудита в программу школьного предмета «Обществознание». В данном курсе школьники достаточно много времени изучают аспекты, связанные с государством и властью. В рамках этого направления целесообразно уделить внимание также сущности государственного аудита, государственных и муниципальных закупок, работе Счетной палаты РФ, региональных и местных КСО для

формирования интереса граждан к данному явлению еще со школьной скамьи.

- Взаимодействие с ВУЗами и другими образовательными учреждениями по вопросу проведения стажировок и практик студентов в органах государственного аудита. Во время подобных стажировок будет изучаться теоретическая и практическая сторона деятельности данных органов, что позволит, в том числе, сформировать компетентный кадровый резерв из представителей молодежи.

- Создание общественных советов по вопросам государственного аудита. В рамках подобных советов желательно функционирование общественных приемных. Во-первых, данные меры позволят повышать вовлеченность граждан в управление государством и интерес к его делам. В долгосрочной перспективе это приведет к повышению доверия к власти, а для ВОО, к возможности получения объективного взгляда на свою деятельность со стороны населения.

Помимо предупреждения потенциально возможных нарушений посредством изменения отношения граждан к механизмам государственного аудита, госзакупок, деятельности КСО и участию в делах управления государством, следует обратить внимание на проблему выявления нарушений, возникающих в связи со сложностью ФЗ № 44, с целью их устранения. На данный момент также существует около 150 иных нормативно-правовых актов, относящихся к сфере госзакупок. Именно поэтому заказчики сталкиваются как с особенностями применения закупочного законодательства, так и со спорными моментами, встречающимися в тексте ФЗ № 44.

Основная проблема – недопущение ограничения конкуренции. Несмотря на то, что данное требование имеет особую важность для реализации основных принципов контрактной системы, оно имеет под собой достаточно шаткую основу. Так, любое условие, которое выставлено заказчиком по отношению к закупаемому товару (работу, услуге)

(технические характеристики, параметры, и т.д.), по сути, может быть расценено, как факт ограничения конкуренции. То есть, ни одна закупка не может быть признана совершенно конкурентной.

Кроме того, заказчики сталкиваются с определенными тонкостями Закона. Так, ст. 103 ФЗ № 44 «Реестр контрактов, заключенных заказчиками» устанавливает обязанность Заказчиков формировать сведения о заключенных контрактах в ЕИС в течение 3 рабочих дней с даты его заключения. Согласно ст. 191 «Начало срока, определенного периодом времени» Гражданского кодекса РФ: «Течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало». Таким образом, возникает вопрос: запрещена ли публикация сведений в день исполнения, учитывая формулировку «в течение», вместо «не позднее»¹.

Помимо этого, ст. 96 предусматривает случаи внесения обеспечения исполнения контракта. Заказчик имеет право не устанавливать обязанность уплаты обеспечения при проведении запроса котировок, запроса предложений, а также в некоторых случаях закупок у единственного поставщика. Однако, если во время запроса котировок (ЗК), например, подана только одна заявка, данный способ закупки автоматически трансформируется в закупку у единственного поставщика на основании ч. 25 ст. 93 ФЗ № 44, которая предусматривает обязательное установление обеспечения исполнения контракта. То есть, воспользовавшись правом не предусматривать внесение обеспечения при запросе котировок, заказчик несет потенциальный риск нарушения положений законодательства, в том случае, если ЗК будет признан не состоявшимся.

Также ст. 34 ФЗ № 44 предусматривает право заказчиков и поставщиков требовать уплаты неустоек в случае ненадлежащего исполнения контракта. Размер пени определяется в зависимости от ставки

¹ Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

рефинансирования Центрального банка Российской Федерации (ЦБ РФ) на дату уплаты пени. Однако, с 1 января 2016 года Банком России не устанавливается самостоятельное значение ставки рефинансирования, которая приравнивается к значению ключевой ставки ЦБ РФ. При этом контролирующие органы считают нарушением указание в документации заказчиков наименования «ключевая ставка» вместо «ставки рефинансирования», что вызывает затруднения в работе контрактных служб.

Отметим, что поправками к закону, вступающими в силу с 1 июля 2018 г., слова «ставка рефинансирования», заменены на «ключевую ставку».

Исходя из всего вышесказанного, становится очевидна сложность и некоторые несовершенства законодательства о контрактной системе, в связи с чем возникает необходимость консультирования участников закупок по вопросам его применения. Такое консультирование целесообразно оказывать на базе контрольно-счетных органов в рамках функционирования общественных приемных, о которых говорилось выше. Специальный адрес электронной почты позволит отделить поступающие вопросы, касающиеся применения ФЗ № 44, от иной корреспонденции, а отдельная страница на официальном сайте органа даст возможность размещать все обработанные вопросы и подготовленные на них ответы. Подобная практика будет способствовать развитию контрактной системы в стране и регионах и устранению информационных пробелов контрактных управляющих, работников контрактных служб и иных лиц.

Пункт 23 части 1 статьи 13 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» относит к числу функций органа внесение в Совет Федерации и Государственную Думу предложений о совершенствовании законодательства по вопросам, относящимся к компетенции Счетной палаты¹. Также, согласно разделу 4.3 СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита

¹ О Счетной палате Российской Федерации : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

(контроля)», отчет о результатах контрольного мероприятия может включать предложения (рекомендации), направленные на совершенствование контрактной системы в сфере закупок.¹ То есть, полномочия СП РФ предполагают возможность инициации определенных изменений в законодательстве.

Выше говорилось о том, насколько интенсивно в настоящее время происходит процесс электронизации закупок. Он, несомненно, имеет множество преимуществ (относительная дешевизна участия в закупке и ее организации, открытость и прозрачность, исключение возможности применения коррупционных схем и пр.). Однако, все более интенсивно используемые программные комплексы, их постоянное совершенствование и актуализация, порой приводит к сбоям в работе систем, которые впоследствии становятся причиной совершаемых нарушений.

Два главных инструмента заказчика: ЕИС и региональная информационная система – РИСБО (для Белгородской области – Автоматизированный центр контроля (АЦК) «Госзаказ»). Данные информационные системы связаны, от их интегрированности во многом зависит соответствие работы контрактных служб законодательству. Однако, проблемы информационного обеспечения возникают достаточно часто (приложение 15).

Так, в 2017 году 70,1% пользователей ЕИС отметили недостаточную компетентность службы поддержки портала, 14,7% остались недовольны скоростью оказания пользовательской поддержки, и только 3,4% остались ею полностью удовлетворены. При этом 58,6% пользователей называют сбои в работе ЕИС частыми, 25,1% - постоянными, а 12,9% - редкими.

¹ СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» / Стандарт государственного аудита. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj b-saE3rfbAhXkApoKHbeIBEIQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fadmoblkaluga.ru%2Fupload%2Fctrlplt%2Fdocs%2Fstandards%2Fstmrsprf%2Fsga302.doc&usg=AOvVaw0WQVkBkAxf ZCK8bb8N4DoN> (дата обращения 28.04.2018).

Удивительно, но в сложившихся условиях законодательство не предусматривает смягчение ответственности для заказчиков, если нарушения были спровоцированы сбоями в работе информационных систем, так же, как и не предусматривает возможность допущения технической ошибки.

Именно для разрешения этой проблемы возможно применение права Счетной палаты участвовать в законотворчестве в части вопросов, относящихся к ее компетенции. Лояльное отношение к заказчикам, предоставившим свидетельства возникновения ошибок и сбоев информационных систем, а также проведения работы по их устранению, будет содействовать повышению уровня справедливости применения санкций КСО, а следовательно, формированию в глазах общества правильного образа контрольно-счетных органов, в связи с теми целями и задачами, которые предусматривает их деятельность в соответствии с законодательством.

Практика применения положений ФЗ № 44 свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства, соответствии с которым аудит закупок представлен в качестве специфического полномочия контрольно-счётных органов (КСО). В этой связи значимым является вопрос разграничения статуса и компетенции КСО и органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.

Несмотря на формальное разграничение компетенции органов, входящих в систему контроля, предпринятое в рамках норм ст. 99 закона о контрактной системе, нерешенным практически остается вопрос «пересечения» контрольных (экспертно-аналитических) мероприятий в рамках отдельных заказчиков и (или) направлений использования государственных финансов, поскольку механизм согласования планов проверок или иных аналогичных мероприятий между КСО и контрольными органами не отработан и в законодательстве прямо не регламентирован.

Законодатель помимо КСО и контрольных органов (например, Федеральная антимонопольная служба) включил в систему контроля также

органы, осуществляющие функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов (Федеральное казначейство (ФК), региональные Управления ФК), органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, главных распорядителей бюджетных средств (ведомственный контроль), самого заказчика.

На региональном уровне контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг осуществляет Комиссия по государственному регулированию цен и тарифов в Белгородской области¹.

Ответственность за развитие, ведение и обслуживание региональной информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Белгородской области (РИСБО) возложена на департамент финансов и бюджетной политики Белгородской области². И это далеко не закрытый перечень органов и ведомств, включенных в процесс контроля за осуществлением государственных и муниципальных закупок. В этой связи на повестке дня стоит проблема синхронизации и организации непротиворечивого взаимодействия в данной системе. Здесь же необходимо обратить внимание на вопрос разграничения содержательной части деятельности КСО и контрольных органов, поскольку в обоих случаях предметом контроля являются: закупочная документация, контракты, отчеты о реализации требований законодательства о контрактной системе, и т.д.

Соответственно по итогам деятельности указанных структур определяется степень законности или незаконности проведения закупочных

¹ Об утверждении порядка осуществления внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд : Пост. Правительства Белгородской обл. от 26 мая 2014 г. № 196-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

² О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд белгородской области : Пост. Правительства Белгородской обл. от 13 июля 2015 г. № 275-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область». Разд. «Законодательство».

процедур (отдельных связанных с ними действий), анализируются результаты закупочного процесса, а также выявляются причины и условия, способствующие совершению установленных нарушений и недоработок в деятельности проверяемой организации.

Отметим также смысловую идентичность направлений деятельности органов внутреннего финансового государственного (муниципального) контроля (соблюдения требований к обоснованию закупок; соблюдения правил нормирования в сфере закупок; обоснования начальной (максимальной) цены контракта; соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки) с направлениями деятельности КСО при осуществлении аудита закупок (анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупку по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам).

Подобная схожесть подтверждает необходимость разграничения полномочий и, на их основании, содержательной части деятельности контролирующих органов в сфере закупок.

Итак, к числу основных направлений совершенствования государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками относятся:

- развитие методического обеспечения деятельности КСО;
- сокращение количества совершаемых нарушений путем их предупреждения, а также исключения выявляемых необоснованных нарушений;
- повышение эффективности контроля госзакупок путем разграничения полномочий КСО и иных органов контроля.

Таким образом, во-первых, выявляемые нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок демонстрируют необходимость совершенствования существующей контрактной системы. Новая редакция ФЗ № 44 содержит ряд важных поправок, внесенных по результатам опыта наработанного за время применения Закона. Кроме того, ужесточается ответственность за нарушения в сфере закупок, что должно способствовать снижению их количества.

Во-вторых, повышенные коррупционные риски сферы госзакупок, недостаточно проработанная методика ее аудита, отсутствие конкретики в некоторых положениях законодательства, выявление необоснованных нарушений можно определить как основные проблемы осуществления государственного аудита закупок.

В третьих, решение выявленных проблем возможно путем применения международных стандартов и принципов в деятельности КСО, осуществления ими открытой и гласной деятельности наряду с поддержанием информированности общественности о результатах этой деятельности. Добавление некоторых расчетных показателей в методику проведения аудита госзакупок, внесение поправок в отдельные положения законодательства с целью совершенствования регулирования рассматриваемого механизма, также будет способствовать устранению некоторых существующих недостатков государственного аудита закупок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с целью и задачами, поставленными во введении данного исследования, были получены следующие результаты.

Контроль за эффективным и целевым расходованием бюджетных средств отличается особенной значимостью вследствие его прямого влияния на уровень жизни населения, экономическое положение государства и его репутацию на мировой арене. В этом и проявляется необходимость использования механизма государственного аудита.

Исследование существующих взглядов на данное понятие позволило определить государственный аудит как вид контрольной деятельности, направленный на обеспечение от имени государства и общества независимого объективного публичного контроля деятельности органов власти, подотчетных учреждений (организаций) и иных аналогичных субъектов по управлению вверенными им национальными ресурсами, важнейшими из которых являются государственные финансы, собственность, природные богатства, интеллектуальный капитал.

Российским высшим органом государственного аудита (ВОА) является Счетная палата РФ, деятельность которой регулируется Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Для эффективного управления перечисленными ресурсами создаются также региональные контрольно-счетные органы. В Белгородской области таким органом является Контрольно-счетная палата (КСП).

Общие правила проведения контрольного мероприятия органами государственного аудита установлены в Стандарте государственного аудита 101, который определяет основные понятия, положения и принципы проведения Счетной палатой РФ контрольных мероприятий, очерчивает круг объектов контроля, описывает этапы контрольного мероприятия.

Важным элементом функционирования любого государства является осуществление закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В целях данного исследования акцент сделан именно на государственных закупках, которые осуществляются на федеральном и региональном уровнях (муниципальные закупки характерны для местного уровня).

Под государственными закупками понимают часть произведенных в стране или за ее пределами товаров, работ, услуг, закупаемых для нужд собственного потребления правительством, государственными органами, государственными бюджетными учреждениями и прочими аналогичными субъектами, за счет средств государственного и/или регионального бюджета.

Цикл госзакупок состоит из стадий формирования, размещения и исполнения заказа. Каждая из них характеризуется обширным нормативно-правовым базисом, рядом решаемых в ее ходе задач и характеризующими ее особенностями.

Закупочная деятельность в Российской Федерации, в настоящее время, регулируется принятым в 2011 году Федеральным законом № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который и является основой контрактной системы в сфере закупок.

Повышение результативности и возможность контроля за существующей системой государственных закупок обеспечивается посредством государственного аудита в сфере госзакупок – вида внешнего государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой РФ и региональными КСО. Он предназначен для оценки обоснованности планирования закупок, их реализуемости и эффективности, а также для анализа и оценки результатов закупок, достижения предусмотренных целей осуществления закупок.

Для анализа эффективности проведения аудита государственных закупок следует рассмотреть особенности изучаемой сферы, практику применения государственного аудита, систему показателей, характеризующих его результаты.

Функционирование данного механизма регулируется специальными мерами, включающими совокупность норм, изложенных в законах различных уровней, распоряжениях Правительства РФ, региональных органов власти и т.д.

Особенности процессов, происходящих с момента планирования контрольного мероприятия до вынесения решения по результатам аудита, определяют существование объемной нормативно-правовой базы рассматриваемой сферы.

Документы, регулирующие исследуемый предмет, могут подразделяться по уровням на международные, федеральные и региональные, а также по сферам регулирования. Также возможно обособление вспомогательных документов, которые содержат отдельные нормы, касающиеся тех или иных правоотношений в данных сферах.

Для определения условий, в которых функционирует механизм государственного аудита закупок необходимо рассмотреть состояние сферы государственных закупок РФ и Белгородской области в исследуемом периоде.

Начиная с 2015 г. интенсивность осуществления государственных закупок РФ растет, однако закупки в Белгородской области демонстрируют тенденцию к спаду с конца 2016 г. Этот и другие факторы приводят к ухудшению позиций области в региональном рейтинге эффективности государственных и муниципальных закупок.

Сфера госзакупок не может функционировать без достаточной финансовой обеспеченности, сохранение которой возможно во многом благодаря эффективному и экономичному расходованию средств. По результатам исследования состояния контрактной системы, ее основных

тенденций и особенностей можно сделать вывод о необходимости проведения объективного и результативного государственного аудита закупок.

Эффективность работы органов государственного аудита возрастает с каждым годом, поскольку более детальное знакомство с контрактной системой в сфере закупок, способствует более успешному проведению контрольных мероприятий. При этом, как для государства, так и для региона характерен ряд стандартных нарушений, выявляемых в процессе аудита закупок.

В соответствии с существующими тенденциями развития сферы госзакупок и результатами использования механизма государственного аудита, отмечается неверное представление о сути и назначении внедряемого механизма контрактной системы закупок в Белгородской области, а также нежелание реформировать существующий порядок обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством закупок в целом по стране. Эти и ряд других проблем требуют особого внимания для развития механизма государственного аудита закупок.

Выявляемые нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок демонстрируют, в первую очередь, необходимость совершенствования существующей контрактной системы. Новая редакция ФЗ № 44 содержит ряд важных поправок, внесенных по результатам опыта наработанного за время применения Закона. Кроме того, с целью предупреждения нарушений ужесточается ответственность должностных лиц заказчика вплоть до появления уголовного наказания.

Значительные суммы ущерба для государства и регионов от нарушений в данной области определяют важность налаживания механизма государственного аудита закупок, с целью выявления хищения бюджетных средств путем сговора между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем), неэффективного использования бюджета при завышении начальной (максимальной) цены контрактов, закупок товаров (работ, услуг)

вне существующей потребности, поверхностного мониторинга рынка идентичных (однородных) товаров (работ, услуг) и т.д.

Отметим, что особенно актуальной является проблема злоупотреблений и коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок, хотя с каждым годом возможностей для неправомерных действий заинтересованных лиц становится все меньше, благодаря совершенствованию законодательства.

В настоящее время взят курс на обеспечение доступности закупочных процедур для всех категорий участников, предпринимаются меры для максимального недопущения ограничения конкуренции в закупках.

Таким образом, исследуемый период 2015-2017 гг. характеризуется активной работой по развитию и совершенствованию как контрактной системы, так и механизма аудита государственных закупок. В то же время, выявлены следующие проблемы осуществления государственного аудита закупок: повышенные коррупционные риски сферы госзакупок, недостаточно проработанная методика ее аудита, отсутствие конкретики в некоторых положениях законодательства, выявление необоснованных нарушений.

В связи с этим можно выделить ряд направлений совершенствования государственного аудита в системе управления государственными и муниципальными закупками:

- Развитие методического обеспечения деятельности КСО.

В рамках данного направления предполагается внедрение международных основ и принципов аудита госзакупок в деятельность российских КСО. При этом, если Счетная палата РФ признает главенство международного права и частично применяет стандарты ИНТОСАИ, то в практику работы регионального контрольно-счетного органа применение международных стандартов пока не вошло.

Появляется необходимость дополнения методики проведения государственного аудита закупок отдельными показателями и критериями

оценки эффективности, которая не может рассматриваться только лишь с точки зрения экономии средств, поскольку более низкая цена далеко не всегда означает эффективное вложение средств. Предусмотренные методикой показатели целесообразно дополнить анализом результатов эксплуатации закупленных товаров, работ услуг путем сравнения отдельных характеристик продукции (выявляемых исключительно в процессе эксплуатации) с более дешевыми аналогами.

Также для справедливой оценки эффективности закупок у единственного поставщика необходима разработка системы критериев, соответствие которым и будет определять степень целесообразности применения данного способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Переходя к показателям уровня конкуренции, возможно сравнить указанные фактические показатели с наиболее благоприятными (которые бы были достигнуты при максимальном уровне конкуренции) и наиболее неблагоприятными (при условии участия только исполнителей с наименее приемлемыми условиями). Такой анализ позволит отметить как рост результативности расходов по отношению к ее самому низкому уровню, так и перспективу развития для достижения самого высокого.

– Сокращение количества совершаемых нарушений путем их предупреждения, а также исключения выявляемых необоснованных нарушений.

Здесь предполагается повышение уровня открытости и гласности деятельности органов государственного аудита. При этом, СП РФ ведет активную работу в данном направлении, в то время как Контрольно-счетной палате Белгородской области предстоит совершенствование способов и содержания данных о своей деятельности, представляемых широкой общественности.

Обеспечение и поддержание информированности граждан о работе КСО, позволит привлечь внимание общественности к проблемам

государственного аудита закупок, к определяющей роли государственного аудита для поддержания социально-экономической стабильности государства.

В рамках общественных приемных предполагается, помимо прочего, проведение работы по разъяснению сложных и спорных положений ФЗ № 44.

Рассматривается возможность освобождения заказчиков от ответственности за нарушения, спровоцированные некорректной работой информационных систем для осуществления закупок.

– Повышение эффективности контроля госзакупок путем разграничения полномочий КСО и иных органов контроля.

Мероприятия в рамках данного направления подразумевают разграничение статуса, компетенции и содержательной части деятельности КСО и органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок.

Таким образом, цель работы достигнута, задачи выполнены. В результате получены новые знания, как о предмете, так и об объекте исследования. Однако тема развития государственного аудита закупок в условиях постоянно совершенствующейся контрактной системы в ближайшее время не утратит своей актуальности, а способы количественного выражения качественных показателей, использующихся в процессе проведения аудита государственных и муниципальных закупок – тема, требующая дальнейшего рассмотрения и изучения.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Директива Европейского парламента и Совета ЕС от 16 апреля 2014 г. № 2014/55/ЕС об электронных счетах и платежах в публичных закупках [Электронный ресурс] // Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий. Разд. «Международное законодательство» Режим доступа: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/931/CELEX%3A32014L0055%3AEN%3ATXТ.pdf>.

2. ИССАИ 20: Принципы прозрачности и подотчетности [Электронный ресурс] : Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы» : [сайт] / Официальный сайт INTOSAI. – 2009. – Режим доступа: http://www.issai.org/en_us/siteissai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-of-sais.htm.

3. ИССАИ 21: Принципы прозрачности и подотчетности. Принципы и лучшие практики. [Электронный ресурс] : Дания, Австрия 2010 год // INTOSAI: Разд. «Документы» : [сайт] / Официальный сайт INTOSAI. – 2009. – Режим доступа: http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/2-prerequisites-for-the-functioning-ofsais.htm.

4. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] : принята в г. Лиме 17.10.1977 - 26.10.1977 IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

5. Мексиканская декларация о независимости высших органов финансового контроля [Электронный ресурс] : принята в г. Мехико на XIX Конгрессе ИНТОСАИ, ноябрь 2007 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

6. Соглашение о правительственных закупках ВТО [Электронный ресурс] // Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий. Разд. «Международное законодательство». – Режим доступа: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/5fc/vto.pdf>.

7. Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» с Руководством по его применению (1994 год) [Электронный ресурс] // Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий. Разд. «Международное законодательство». – Режим доступа: <http://roszakupki.ru/upload/iblock/8cb/ml-procure-r.pdf>.

8. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

9. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс] : от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 06 апреля 2015 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 03 июля

2016 г. №321-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

12. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 99–ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

13. О внесении изменений в федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

14. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 03 июля 2016 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

15. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 23 апреля 2018 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

16. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (в ред. от 27 ноября 2017 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

17. О Счетной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 41 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

18. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

19. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) [Электронный ресурс] : Распоряж. Правительства РФ от 31 октября 2013 г. № 2019-р (в ред. от 25 апреля 2015 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

20. О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 09 декабря 2017 г. № 1496 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

21. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) [Электронный ресурс] : Распоряж. Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р (в ред. от 12 февраля 2018 г.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

22. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок [Электронный ресурс] : утв. Коллегией Счетной палаты РФ протоколом от 21 марта 2014 г. № 15К (961). – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70890552/>.

23. Стратегия деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2013 – 2019 годы [Электронный ресурс]. – Москва: 2012. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/70567638/>.

24. СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия» [Электронный ресурс] // Стандарт государственного аудита. – Режим доступа: <http://www.audar-info.ru/docs/acts/?sectId=263783&artId=1504210>.

25. СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» [Электронный ресурс] // Стандарт государственного аудита. – Режим доступа: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjb-saE3rfbAhXkApoKHbeIBEIQFggoMAA&url=https%3A%2F%2Fadmoblkaluga.ru%2Fupload%2Fctrlplt%2Fdocs%2Fstandards%2Fstmrsprf%2Fsga302.doc&usg=AOvVaw0WQVkBkAxfZCK8bb8N4DoN>.

26. Устав Белгородской области [Электронный ресурс] : закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 (принят Белгородской областной Думой 24.12.2003) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

27. О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Белгородской области [Электронный ресурс] : закон Белгородской области от 16 ноября 2007 г. № 162 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

28. О Контрольно-счетной палате Белгородской области [Электронный ресурс] : Закон Белгородской области от 12 июля 2011 года № 53 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

29. О мерах по реализации закона Белгородской области от 18 декабря 2017 г. № 211 «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области от 12 февраля 2018 г. № 41-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

30. О региональной информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд белгородской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области

от 13 июля 2015 г. № 275-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

31. Об утверждении порядка осуществления внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области от 26 мая 2014 г. № 196-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

32. Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области и порядка формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Белгородской области [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Белгородской области от 22 декабря 2014 г. № 493-пп // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Регион. вып. Белгородская область».

33. Агузанова, К. А.. Повышение эффективности бюджетных расходов в сфере государственных (муниципальных) закупок [Текст] / К. А. Агузанова // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2016. – №4 (36). – 110-121.

34. Антипова, Т. В. Классификация объектов государственного аудита и система показателей эффективности их деятельности [Текст] / Т. В. Антипова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – №2. – С. 353-357.

35. Бакина, И. С. Анализ первого опыта применения Закона о контрактной системе. Основные проблемы [Текст] / И. С. Бакина // Актуальные проблемы права: материалы III междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2014 г.). – 2014. – С. 52-54.

36. Голованов, К. П. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» - основные преимущества [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.samoupravlenie.ru/55-04.php>.

37. Гусева, Т. А. Государственный и муниципальный контроль в сфере государственных (муниципальных) закупок [Текст] / Т. А. Гусева // Конкурентное право. – 2014. – № 2. – С. 43-45.

38. Дерновая, А. О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Текст] / А. О. Дерновая // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1 (39). – С. 151-157.

39. Деятельность Счетной палаты РФ: проверки, экспертиза законопроектов, аудит федерального бюджета [Электронный ресурс]: Бюллетень Счетной палаты // Счетная палата Российской Федерации: офиц. сайт: [сайт]. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/> .

40. Друкер, П. Задачи менеджмента в XXI веке [Текст] / П. Друкер. – Изд. 1-е. – М. : «Вильямс», 2004. – 272 с.

41. Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс] : портал единой информационной системы в сфере закупок : офиц. сайт: [сайт]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

42. Егоров, О. Н. Обоснование, нормирование и план закупок при планировании по федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Текст] / О. Н. Егоров, М. А. Ширяева // Правопорядок: история, теория, практика. – 2016. – № 3 (10). – 14-21.

43. Еремин, В. В. Развитие института регулирования государственных закупок в России [Текст] / В. В. Еремин // Молодой учёный. – 2014. – № 20 (79). – С. 472-474.

44. Еремин, В. В. Проблемы действующей в России системы управления государственными закупками. [Текст] / В. В. Еремин // Молодой учёный. – 2014. – № 20 (79). – С. 474-475.

45. Канторович, Л. В. Математика в экономике: достижения, трудности, перспективы [Электронный ресурс] / Л. В. Канторович // Лекция в Шведской академии наук в связи с присуждением Нобелевской премии за 1975 год, 1975. – Режим доступа: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/PAPERS/BIO/LVK/LVK06.HTM>.

46. Контрактная система в сфере закупок требует оптимизации [Электронный ресурс] // Счетная палата Российской Федерации : [официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/32996.

47. Мереминская, Е. И. Госзакупкам не хватает плана [Текст] / Е. И. Мереминская // Ведомости. – 2015. – № 3888. – С.5-7.

48. На снос несуществующего дома мэрия Новосибирска заложила 617 тыс. рублей [Электронный ресурс] // Информационное агентство «Regnum» : [сайт]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/2389899.html>.

49. Новожилов, В. В. Проблемы измерения затрат и результатов при оптимальном планировании [Текст] / В. В. Новожилов. – М. : «Наука», 1972. – 432 с.

50. О ходе расследования уголовного дела по фактам недопоставки расходных медицинских материалов [Электронный ресурс] // Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Белгородской области : [официальный сайт]. – Режим доступа: <http://belgorod.sledcom.ru/news/item/1131611/>.

51. Орлов, А. И. Менеджмент [Текст] : учебник / А. И. Орлов. – М.: Изд-во «Изумруд», 2003. – 298 с.

52. Охтырская, М. В. Проблемные вопросы организации размещения государственных закупок в России [Текст] / М. В. Охтырская // Юрист ВУЗа. – 2015. – № 11. – С. 41-44.

53. Оценка Всемирным Банком контрактной системы Российской Федерации в 2017 году [Электронный ресурс] / Новости и объявления // Единая информационная система в сфере закупок : [официальный сайт]. – Режим доступа: http://www.zakupki.gov.ru/epz/main/public/news/news_preview.html?newsId=17173.

54. Павелин, А. Типовые нарушения при осуществлении закупок [Электронный ресурс] / А. Павелин // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение: электрон. журн. – 2015. – № 7/2015. – Режим доступа: <https://www.audit-it.ru/articles/account/otrasl/a100/835772.html>.

55. Панков, В. В. Методология аудита государственных закупок: международный аспект [Текст] / В.В. Панков, В.Л. Кожухов // Учет. Анализ. Аудит. – 2015. – №4. – С. 54-63.

56. Пономарев, С. Счетная палата как орган аудита в сфере закупок: проблемы правового регулирования государственного аудита [Электронный ресурс] / С. Пономарев // Предпринимательство и право: информационно-аналитический портал : [сайт]. – Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5520>.

57. Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года [Электронный ресурс] / утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.13 № 2593-р // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации : [сайт]. – Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/01/main/Programma_30122013.pdf.

58. Рейтинг эффективности региональных госзакупок [Электронный ресурс]: Госзаказ в рейтингах и инфографике // Аналитический центр при Правительстве РФ «Закупки 360°»: офиц. сайт: [сайт]. – Режим доступа : <http://ratings.z360gov.ru>.

59. Сатарова, Н. А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок [Текст] / Н. А. Сатарова // Юридический мир. – 2014. – № 1. – С.26-33.

60. Селюков, М. В., Слащева, И. А. Трансформация подхода к требованию открытости и гласности деятельности российского высшего органа государственного аудита [Текст] / М. В. Селюков, И. А. Слащева // Госрег: Государственное регулирование общественных отношений. – 2018. – № 1 (23). – С. 293-299.

61. Симатов, А. А. Проблемы создания федеральной контрактной системы при размещении государственных и муниципальных заказов [Текст] / А. А. Симатов // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 2. – С. 450–453.

62. Слащева, И. А. Актуальные вопросы осуществления государственного аудита в сфере закупок [Текст] / И. А. Слащева // Управление в XXI веке : сборник статей по материалам студенческой Международной научно-практической конференции НИУ «БелГУ», 1–2 ноября 2016 года. – 2016. – С. 237-242.

63. Слащева, И. А. Анализ подходов к определению государственного аудита. [Текст] / И. А. Слащева // Сборник научных работ студентов кафедры социальных технологий Института управления НИУ «БелГУ». – 2017. С. 132-135.

64. Слащева, И. А. Правовое обеспечение государственного аудита в сфере закупок: проблемы и перспективы. [Текст] / И. А. Слащева // Научные достижения и открытия современной молодёжи : сборник статей Международной научно-практической конференции в 2 ч. Ч.1. – 2017. – С. 1077-1079.

65. Слащева, И. А. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок РФ. [Текст] / И. А. Слащева // Инновационные научные исследования: теория, методология, практика: сборник статей IV Международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 320-322.

66. Слащева, И. А. Реализация принципов прозрачности и подотчетности в деятельности Счетной палаты РФ. [Текст] / И. А. Слащева // «Вестник СНО». Сборник студенческих научных работ. - 2017. – С. 460-464.

67. Слащева, И. А. Роль PR в деятельности высшего органа государственного аудита. [Текст] / И. А. Слащева // WORLD SCIENCE: PROBLEMS AND INNOVATIONS : сборник статей VIII Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 2. – 2017. – С. 270-272.

68. Стандарты Контрольно-счетной палаты Белгородской области [Электронный ресурс] // Контрольно-счётная палата Белгородской области. Разд.: «Документы» : [офиц. сайт] – Режим доступа: <http://www.belksp.ru>.

69. Стандарты Счетной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс] // Счётная палата Российской Федерации : [офиц. сайт] – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/about/document/>.

70. Структура Контрольно-счётной палаты Белгородской области [Электронный ресурс] // Контрольно-счётная палата Белгородской области : [офиц. сайт] – Режим доступа: <http://www.belksp.ru>.

71. Тимошенко, А. А. Коррупция в сфере закупок для государственных нужд как следствие неэффективного применения профильного законодательства [Текст] / А. А. Тимошенко // Российский журнал правовых исследований. – 2016. – № 1 (6). – С. 181-189.

72. Тоичко, Н. Ю. Государственный финансовый контроль в сфере государственных и муниципальных закупок: теория и практика [Текст] / Н. Ю. Тоичко // Международный студенческий научный вестник ФГБОУ «РИНХ». – 2016. - № 4-4. – С. 488-490.

73. УФАС по Белгородской области. Ключевые события, тенденции и приоритеты [Электронный ресурс] // Управление Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области : офиц. сайт [сайт]. – Режим доступа : <http://belgorod.fas.gov.ru/analytic/11705>.

74. Федотов, А. Ф. Понятие государственного аудита [Текст] / А. Ф. Федотов // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – № 2 (62). – С. 215-219.

75. Харисова, Ф. И. Некоторые проблемы методологического обеспечения государственного аудита в Российской Федерации [Текст] / Ф. И. Харисова, Н. Н. Козлова // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – № 4. – С. 60-64.

76. Шахрай, С. М. Государственный аудит как результат интеграции юридического и экономического образования [Текст] / С. М. Шахрай // Вестник Финансового университета. – 2010. – №4. – С. 21-25.

77. Яковлева, Н.Ф. Социологическое исследование [Текст] : учеб. пособие / Н.Ф. Яковлева. – 2-е изд., стер. – М.: Изд-во «ФЛИНТА», 2014. – 250 с.

78. Akyel, R. Strengthening Communication Capacity of SAIs for Ensuring Good Governance in Public Financial Management [Электронный ресурс] / R. Akyel. – Режим доступа: <http://www.sayistay.gov.tr/jointconference/6/Turkey-cr.pdf>.

79. Bertalanffy, L. v. General System Theory Foundations, Development, Applications [Текст] / L. v. Bertalanffy. – New York : University of Alberta, 1968. – 289 p.

80. Garde Sánchez, R., Rodríguez Bolívar, M. P., Muñoz, L. A. Are Spanish SAIs accomplishing INTOSAI's best practices code of transparency and accountability? [Текст] / R. Garde Sánchez, M. P. Rodríguez Bolívar, L. A. Muñoz // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2014. – № 43 E. – p. 122-145.

81. González-Díaz, B., García-Fernández, R., López-Díaz, A. Communication as a Transparency and Accountability Strategy in Supreme Audit Institutions [Электронный ресурс] // B. González-Díaz, R. García-Fernández, A. López-Díaz // Administration & Society published online. – 2012. – Режим доступа: <http://aas.sagepub.com/content/early/2012/04/18/0095399712438376>.

82. Osborn, D. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector [Текст] / D. Osborn, T. Gaebler. – N.Y., 1992. – 405 p.

83. Pingky, D. Z. A Study on the Use of Information and Communication Technology for Combating Corruption: A case study in Supreme Audit Institution of Indonesia and Japan [Текст] / D. Z. Pingky // Waseda University Journal of the Graduate School of Asia-Pacific Studies, 2016. – № 32. – p. 35-49.

84. Sánchez, R. G., Rodríguez Bolívar, M. P., Muñoz, L. A. (2014). Are Spanish SAI's accomplishing INTOSAI's best practices code of transparency and accountability? [Текст] / R. G. Sánchez, M. P. Rodríguez Bolívar, L. A. Muñoz // Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2014. – № 43. – p. 122-145.

85. Zaharov, V. M., Gulyaev, I. I., Selyukov, M. V., Shalygina, N. P., Slasheva, I. A. Transformation Approach to Implementation of Transparency of the Russian Supreme Audit Institution Activity [Электронный ресурс] / V. M. Zaharov, I. I. Gulyaev, M. V. Selyukov, N. P. Shalygina, I. A. Slasheva // Journal of History Culture and Art Research, 2017. – № 6(3). – p. 1527-1537 – Режим доступа: doi: <http://dx.doi.org/10.7596/taksad.v6i3.1024>.