

торов можно проводить на основе методики, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». По итогам такого анализа мы практически всегда вносим предложения по доработке правовых актов. Важным источником информации являются социологические исследования, проводимые в форме собеседования и анкетирования. Зачастую данные исследования мы проводим самостоятельно с привлечением контрольно-счетных органов муниципальных образований.

Следует отметить, что статус рекомендаций по итогам аудита эффективности в отличие от опыта Канады в нашем законодательстве не закреплен.

По итогам семинара мы просим рассмотреть возможность инициирования подготовки соответствующих поправок в за-

конодательство, чтобы максимально четко определить правовую основу подготовки и реализации рекомендаций по итогам аудита эффективности.

Сегодня контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации зачастую самостоятельно пытаются провести аудит эффективности в очень сложных сферах: АПК, дорожные работы, здравоохранение. При этом всегда проблематично получить сопоставимые данные по другим регионам для проведения сравнительного анализа. Общедоступных источников данных недостаточно. Мы полагаем, что в отдельных случаях целесообразно проводить аудит эффективности в одной сфере синхронно (параллельно) несколькими контрольно-счетными палатами. При этом можно будет взаимодействовать на всех этапах, особенно на этапе разработки методики аудита и подготовки выводов и рекомендаций.

КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ АУДИТА В СФЕРЕ ЗАКУПОК

(Из доклада аудитора Счетной палаты Тульской области
Ольги Петровны Гремяковой на научно-практическом
семинаре «Аудит эффективности – приоритет деятельности
контрольно-счетных органов»)

Тема аудита эффективности использования государственных средств в настоящее время наиболее актуальна при осуществлении полномочий по внешнему государственному финансовому контролю. В деятельности контрольно-счетных органов в связи с принятием Федерального закона №44-ФЗ появилось новое направление – проведение аудита в сфере закупок. Так как я довольно продолжительное время занималась регулированием организации системы закупок в Тульской области, то могу сказать, что примерно 50 процентов расходной части консолидированного бюджета субъекта приходится на закупки продукции для государственных и муниципальных нужд. А



это означает, что значительная часть средств расходной части бюджетов приходится на направление по проведению контрольных мероприятий в сфере аудита закупок. И я считаю, что проведение оценки эффективности в ходе проведения аудита в сфере закупок становится важным и перспективным направлением работы контрольных органов при оценке деятельности органов государственной власти по эффективному использованию государственных средств, направленных на достижение поставленных целей и задач, а также на выполнение государственных функций.

Аудит в сфере закупок может стать действенным инструментом системы общественного регулирования, задачей которой,

в частности, является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности, результативности и экономичности управления финансами, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, заставить лиц, принимающих решения признать свою ответственность, как это провозглашено в Лимской декларации руководящих принципов аудита, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году.

Чтобы понять, в чем же заключается аудит в сфере закупок, обратимся к системному толкованию норм Закона о контрактной системе и законодательства, регулирующих деятельность Счетной палаты РФ, а также контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований.

В ст. 2 Федерального закона №41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон №41-ФЗ) определяется, что Счетная палата РФ является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля).

В пункте 13 части 1 статьи 13 Закона № 41-ФЗ среди функций, осуществляемых Счетной палатой, названо проведение аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля). Согласно части 12 статьи 14 названного выше закона аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), проводится в целях оценки обоснованности планирования закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, реализуемости и эффективности осуществления указанных закупок. Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене контрактов, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Статьей 10 Федерального закона №6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» предусмотрено, что внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий.

В соответствии с ч. 3 ст. 98 Закона о контрактной системе для достижения целей,

указанных в ч. 2 указанной статьи, органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

При этом органы аудита самостоятельно определяют форму проведения внешнего аудита (контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие). Например, может быть выбрана форма внешнего аудита в форме контрольного мероприятия, по результатам которого будут сделаны анализ и оценка эффективности и результативности закупочной системы объекта аудита (контроля) в целом, включая все этапы закупочного процесса. А может быть проведен внешний аудит конкретной нормы Закона о контрактной системе в форме экспертно-аналитического мероприятия, например, об эффективности осуществления закупок у субъектов малого предпринимательства или этапа планирования закупок.

В соответствии с частью 2 статьи 98 Закона о контрактной системе органы аудита в сфере закупок в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения намеченных целей.

В рамках методологического обеспечения осуществления контрольных мероприятий в сфере государственных закупок в 2014 г. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации утверждены Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок. В соответствии с ними были разработаны и утверждены на Коллегии Счетной палаты Тульской области «Стандарт внешнего государственного финансового аудита (контроля)» и «Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок в ходе проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты Тульской области». В них приведена примерная программа и отчетные материалы проведения аудита в сфере закупок, определены критерии и показатели оценки эффективности системы закупок объекта аудита (контроля) и методология их оценки.

Мне бы хотелось подробнее остановиться именно на критериях и показателях оценки эффективности, которые применяются при осуществлении аудита в сфере закупок.

В настоящее время не существует утвержденных показателей результативности закупочных систем заказчиков. При этом, на Форуме-выставке «Госзаказ — За честные закупки», который прошел в марте этого года, была проведена первая тестовая оценка регионов по методике расчета критериев Рейтинга эффективности закупочных систем регионов РФ. Работа по определению данных критериев велась практически в течение года и была обобщена и представлена на обсуждение Общероссийской общественной организации «Гильдия отечественных специалистов по государственному и муниципальному заказам». Я принимала участие в определении данных критериев. Предлагаю данные критерии применить при осуществлении полномочий по проведению аудита в сфере закупок.

Всего показателей у меня получилось 12. Общая сумма всех критериев составляет 100 баллов. Для каждого критерия определено весовое значение. Это мое субъективное видение данных показателей в общей сумме оценки. Думаю, их можно корректировать.

1. Первый критерий — общая экономия бюджетных средств на всех этапах закупки. Он отражает снижение Н(М)ЦК на всех этапах закупки и определяется путем суммирования значений на каждом этапе и состоит из двух показателей:

- экономия бюджетных средств, полученная в процессе определения поставщика (исполнителя, подрядчика);
- экономия бюджетных средств, полученная при исполнении контрактов.

2. Принцип обеспечения конкуренции отражает степень конкуренции при осуществлении закупок и состоит из трех показателей:

- среднее количество заявок на одну закупку;
- среднее количество допущенных заявок на одну закупку;
- доля закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

3. Правовое обеспечение деятельности заказчика в сфере закупок отражает пра-

вовое обеспечение деятельности объекта аудита (контроля) в сфере закупок и состоит из такого показателя как принятие заказчиком необходимых правовых актов, регламентирующих его деятельность в сфере закупок.

4. Профессионализм заказчика складывается из двух показателей:

- доля специалистов контрактных служб и контрактных управляющих, прошедших повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере закупок, от общего числа специалистов контрактных служб и контрактных управляющих;
- доля членов закупочной (ых) комиссии (ий) заказчика по осуществлению закупок, прошедших повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере закупок, от общего числа членов закупочной(-ых) комиссии(-ий).

5. Открытость заказчика ранжируется по следующим показателям:

- доля средств, размещенных конкурентными способами определения поставщиков, от общего годового объема закупок;
- доля закупок малого объема (п. 4,5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), по результатам которых заключены договоры с использованием сервиса РИС ТО «Запрос цен для закупок малого объема», от общего годового объема закупок малого объема.

6. Эффективность планирования закупок включает два показателя:

- доля закупок, включенных в план-график закупок от СГОЗ на очередной финансовый год;
- исполнение (включая изменение) плана-графика.

7. Обоснованность закупок. Увеличение доли необоснованных закупок увеличивает риски неэффективного использования средств бюджета. Поэтому целесообразно применять такой показатель как нормирование закупок (доля закупок, запланированных с учетом требования ст. 19 №44-ФЗ, от общего объема закупок, %).

8. Эффективность исполнения контрактов определяется с помощью следующих показателей:

- доля исполненных контрактов без нарушений;
- эффективность предоставления преференций СМП и СОНКО (объем закупок, осуществленных у субъектов малого

предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, %).

9. Ведение претензионно-исковой работы отражает работу заказчиков по защите своих интересов от недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков). Здесь можно применять следующие показатели:

- доля контрактов в суммовом выражении, по которым допущены нарушения сроков их исполнения и условий исполнения и по ним не выставлены претензии исполнителю (объем контрактов по которым не предъявлены претензии, %);
- доля взысканной неустойки;
- защита интересов со стороны заказчика при исполнении контракта (внесение поставщика в реестр недобросовестных поставщиков при одностороннем расторжении контракта);
- применение мер обеспечения обязательств по контрактам (объем контрактов в ходе исполнения которых поставщиком допущено нарушение условий исполнения контракта, но не приняты меры по обращению взыскания на обеспечение исполнения контракта).

10. Эффективность использования бюджетных средств на закупки определяется по доле выявленных неэффективно использованных средств на закупки, от общего объема средств по проверке (объем закупок, признанных неэффективными или частично эффективными в соответствии с ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

11. Результативность расходов на закупки отражает степень достижения целей и реализации мероприятий. Здесь основным критерий — объем закупок, по результатам которых достигнуты значения установленных показателей государственных (муниципальных) программ. На мой взгляд, это самый сложный показатель в плане проведения оценки эффективности. Не каждая закупка направлена на достижение конкретного показателя. Здесь должна применяться комплексная оценка всего мероприятия программы в целом. Кроме того, в государственные программы не всегда своевременно вносятся изменения по финансированию и корректировке достижимых результатов.

12. Законность расходов на закупки. Показатель — доля выявленных закупок, осуществленных с нарушением законодательства о контрактной системе, от общего объема закупок, подлежащих проверке (объем закупок, осуществленных с нарушением законодательства о контрактной системе).

На основании оценки по каждому показателю подводятся итоги оценки эффективности деятельности объекта аудита (контроля).

Следует отметить принятое решение об использовании в процессе проведения аудита в сфере закупок информационной системы Тульской области. Впоследствии этой системой смогут воспользоваться и муниципальные контрольно-счетные органы региона. В системе запущен блок «Мониторинг закупок», который позволяет осуществлять сбор и обработку данных по критериям и показателям оценки эффективности в ходе проведения аудита закупок и, возможно, будет проводить рейтингование закупочных систем объектов аудита (контроля).

Надеюсь, что все это найдет практическое применение в работе контрольно-счетных органов и поможет им выстроить эффективную систему проведения аудита в сфере закупок.

Показатели оценки эффективности системы закупок объекта аудита		
№ п/п	Наименование показателя	Макс. балл
1	Общая экономия бюджетных средств на всех этапах закупки (от этапа планирования закупок до исполнения контрактов)	4
2	Принцип обеспечения конкуренции	5
3	Правовое обеспечение деятельности заказчика в сфере закупок	4
4	Профессионализм заказчика	4
5	Открытость заказчика в сфере закупок	10
6	Эффективность планирования закупок заказчика	8
7	Обоснованность закупок	5
8	Эффективность исполнения контрактов	15
9	Ведение претензионно-исковой работы	5
10	Эффективность использования бюджетных средств на закупки	10
11	Результативность расходов на закупки	20
12	Законность расходов на закупки	10
	Итого	100