

УДК 336.1

*Л. В. Гусарова*

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: lvgusarova@fa.ru

*Д. А. Шаститко*

ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: shastitkoda@mail.ru

## РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ ИНТЕГРАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВЕННОМ АУДИТЕ

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, цифровизация, аудит закупок, контрактная система, непрерывный контроль, наукоемкие технологии.

Развитие закупочных механизмов и вовлечение значительной доли бюджетных средств в государственные закупки свидетельствуют о необходимости применения органами государственного финансового контроля новых подходов к оценке эффективности расходования бюджетных средств на закупки. Авторы рассматривают тенденции развития государственного финансового контроля с учетом приоритетных направлений оптимизации финансов общественного сектора. Механизм оценки эффективности закупочной деятельности учреждения позволяет предусматривать внедрение новых цифровых технологий, учитывать соблюдение ESG-повестки и прочие аспекты, влияющие на эффективность и результативность закупочной деятельности объекта аудита. Авторами предложен единый механизм оценки эффективности закупочной деятельности объекта аудита, который может применяться органами внешнего государственного финансового контроля в ходе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий. Система разработанных показателей ориентирована на всесторонний анализ объекта аудита, что позволяет оценить эффективность использования бюджетных средств и качество функционирования объекта аудита в системе государственных закупок.

*L. V. Gusarova*

Financial university under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: lvgusarova@fa.ru

*D. A. Shastitko*

Financial university under the Government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: shastitkoda@mail.ru

## DEVELOPMENT OF A METHODOLOGY FOR AN INTEGRAL ASSESSMENT OF PROCUREMENT EFFICIENCY IN STATE AUDIT

**Keywords:** state financial control, digitalization, procurement audit, contract system, continuous control, high technology.

The development of procurement mechanisms and the involvement of a significant share of budget funds in public procurement indicate the need for state financial control bodies to use new approaches to assessing the effectiveness of spending budget funds on procurement. The authors consider trends in the development of state financial control taking into account priority areas for optimizing the finances of the public sector. The mechanism for assessing the effectiveness of an institution's procurement activities allows for the introduction of new digital technologies, taking into account compliance with the ESG agenda and other aspects that affect the efficiency and effectiveness of the procurement activities of the audited entity. The authors proposed a unified mechanism for assessing the effectiveness of the procurement activities of the audited object, which can be used by external government financial control authorities during control and expert-analytical activities. The system of developed indicators is focused on a comprehensive analysis of the audited object, which makes it possible to assess both the efficiency of using budget funds and the quality of functioning of the audited object in the public procurement system.

### Введение

В настоящее время сложно переоценить значимость системы государственных закупок для нормального функционирования

общественного и частного секторов в части обеспеченности необходимыми товарами, работами и услугами. Существование контрактной системы позволяет интегрировать

экономические субъекты на внутреннем рынке, поддерживать здоровую конкуренцию и обеспечивать высокое качество реализуемой продукции, что напрямую отражается на государственных услугах, экономических темпах роста и уровне жизни граждан.

С развитием системы государственных закупок наблюдается существенный рост количества заключенных контрактов, большая часть из которых обеспечивается за счет бюджетных средств. За 2023 год в Единой информационной системе в сфере закупок в рамках федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ [1] было заключено контрактов на сумму 10 168,99 млрд рублей, в рамках Закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ [2] сумма контрактов составила 9 180,46 млрд рублей [12], что характеризует значительный масштаб контрактной системы. Наличие аудита и контроля со стороны государства за осуществлением закупочной деятельности выступает неотъемлемым условием как совершенствования закупочных механизмов и системы государственных закупок в целом, так и эффективного использования средств бюджетов, которые ежедневно задействованы в системе государственных закупок.

Государственный аудит в сфере закупок охватывает вопросы организационной составляющей контрактной системы Российской Федерации, дальнейшее развитие и совершенствование закупочного законодательства, достижение стратегических целей Российской Федерации за счет закупок товаров, работ и услуг по оптимальным ценам, что непосредственно влияет на показатели эффективности расходования средств бюджетов. Оценка результатов закупочной деятельности можно назвать показателем уровня обеспеченности государственных нужд, реализуемости закупок в условиях действующего законодательства и методических рекомендаций, качества планирования закупочной деятельности государственными организациями.

Государственный аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами в соответствии с действующим законодательством и внутренними нормативными актами, регламентирующими процесс проведения аудиторского мероприятия (Стандарты государственного аудита и Методические указания по проведению аудита в сфере закупок [4]), в которых закреплены основополагающие аспекты и принципы

проверки закупочной деятельности объекта аудита. В действующих нормативных правовых актах не конкретизируется процесс и способы определения эффективности закупочной деятельности объекта аудита, в связи с чем по результатам проведенной проверки не представляется возможным дать общую оценку использования средств бюджетов в проверяемом учреждении.

В действующих нормативных правовых актах не конкретизируется процесс и способы определения эффективности закупочной деятельности объекта аудита, в связи с чем по результатам проведенной проверки не представляется возможным дать общую оценку использования бюджетных средств в проверяемом учреждении.

**Целью исследования** выступает создание единой методики оценки эффективности использования бюджетных средств в рамках закупочной деятельности, которая позволит оптимизировать и усовершенствовать систему риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного аудита, так как наличие конкретной оценки эффективности использования бюджетных средств при осуществлении закупок может служить индикатором существующих рисков.

#### **Материалы и методы исследования**

Развитие цифровых технологий способствует созданию инструментов непрерывного (предупредительного) государственного финансового контроля, в том числе и в рамках контрактной системы. Таким образом, на основании оценки учреждений, осуществляющих закупочную деятельность, органами государственного аудита могут формироваться определенные списки-рейтинги, как например, рейтинг осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля, проводимого Федеральным казначейством России [9], позволяющие относить объекты аудита к конкретной категории риска, обладающей своими характеристиками и особенностями, которые необходимо учитывать при проведении контрольных и аудиторских мероприятий.

В работе предложен авторский подход к оценке эффективности использования бюджетных средств в рамках закупочной деятельности государственного заказчика, включающий систему показателей, характеризующих закупочную деятельность объекта аудита, а также интегральный показа-

тель, позволяющий оценить эффективность по пяти уровням от неэффективной до максимальной. При разработке новых подходов изучены методические подходы Счетной палаты и различных органов исполнительной власти: Правительства Москвы [3], Санкт-Петербурга [6], Удмуртской Республики [8], Управления государственных закупок Тюменской области [7] и др., в которых предусмотрены различные критерии оценки эффективности закупочной деятельности госзаказчика. Критический анализ рассмотренных методик позволил помимо критериев, определенных в Методических указаниях Счетной палаты от 11.10.2023, включить дополнительные критерии, позволяющие оценить качество процедур государственных закупок. Считаем, что при аудите закупочной деятельности необходимо оценивать не только традиционные показатели экономности и результативности закупок, но и методологическое обеспечение процесса закупки в проверяемом учреждении, соответствиекупаемых товаров, работ и услуг ESG-повестке, уровень компетентности ответственных лиц, и прочие составляющие, которые оказывают непосредственное влияние на результат закупочной деятельности заказчика.

Для достижения поставленной цели авторским подходом предусмотрены следующие показатели эффективности объекта аудита:

1. Уровень экономии бюджетных средств (N1, %) – отражает деятельность объекта аудита в ЕИС, качество формирования начальной (максимальной) цены контракта и условий договора. Если средства не были сэкономлены или сэкономлены в чрезмерном объеме, данный факт будет свидетельствовать о неэффективном планировании;

2. Доля изменений в плане-графике закупок (N2, %) – демонстрирует качество процесса планирования в объекте аудита, корректность и правильность формирования обоснований бюджетных ассигнований, непосредственную эффективность расходования средств бюджетов. Изменения в плане-графике закупок сигнализируют о неэффективном планировании, поэтому максимальная оценка показателя достигается при минимальных изменениях плана-графика закупок;

3. Коэффициент результативности закупок (N3, %) – характеризует вовлеченностькупаемых товаров (и их качество)

в финансово-хозяйственную деятельность объекта аудита. Если объект аудита использует в своей деятельности результат закупок в полном объеме и качество данных закупок соответствует установленным нормам, оценка показателя будет максимальной;

4. Доля контрактов с выявленными бюджетными нарушениями (N4, %) – если при осуществлении той или иной закупки объект аудита допустил нарушения, закрепленные в статьях 306.4 – 306.7 Бюджетного кодекса Российской Федерации, это будет свидетельствовать не только о неэффективном использовании бюджетных средств, но и о возможных совершенных преступлениях (или растрате бюджетных средств), поэтому значение показателя может быть отрицательным;

5. Доля контрактов на приобретение экологически чистых товаров, работ, услуг (N5, %) – аспект достижения целей устойчивого развития должен распространяться фактически на всех участников контрактной системы, это позволит реализовать принципы «зеленой» экономики. Так как необходимость приобретения экологических товаров не регламентирована на законодательном уровне, максимальное итоговое значение показателя не может подразумевать существенную долю данных контрактов в структуре заключенных контрактов;

6. Доля контрактов на приобретение инновационных товаров, работ, услуг (N6, %) – использование высокотехнологичных товаров, работ и услуг характеризуется повышением эффективности производственных процессов, автоматизацией механизмов управления, повышением срока полезного использованиякупаемых товаров;

7. Доля контрактов с нарушениями закупочного законодательства (N7, %) – наличие административных нарушений при осуществлении закупочной деятельности свидетельствует о недостатках в организации процессов внутреннего контроля и внутреннего финансового аудита. IT-технологии позволяют отслеживать множество аспектов, связанных с соблюдением действующего законодательства, в связи с чем максимальное итоговое значение подразумевает полное отсутствие нарушений у объекта аудита;

8. Показатель обеспеченности объекта аудита внутренними нормативными актами по осуществлению закупок (N8) – показатель, характеризующий уровень риска возникновения нарушений в объекте аудита

из-за недостаточного своевременного анализа и мониторинга изменений в закупочном законодательстве Российской Федерации. Эффективно выстроенная система внутреннего контроля позволяет в полном объеме соблюдать закупочное законодательство и оптимизировать механизмы закупки;

9. Доля поставщиков, публикующих нефинансовую отчетность (N9, %) – позволяет интегрировать принципы ESG-повестки в контрактную систему. Нормативная правовая база не обязывает заключать контракты только с теми поставщиками, которые публикуют нефинансовую отчетность. Однако введение итогового значения с высокой весовой категорией может мотивировать заказчика учитывать наличие нефинансовой отчетности.

Расчитанные показатели суммируются и образуют *итоговое интегральное значение* (I), по которому определяется эффективность закупочной деятельности объекта аудита:

$$I = N1 + N2 + N3 + N4 + N5 + N6 + N7 + N8 + N9.$$

Итоговая оценка эффективности расходования бюджетных средств в рамках закупочной деятельности может приобретать значения: «неэффективная», «низкая эффективность», «средняя эффективность», «высокая эффективность», «максимальная эффективность». Данные значения должны соответствовать конкретному диапазону показателя I. В таблице представлен пример распределения оценки эффективности по диапазонам показателя I при условии, что максимальное значение показателя I составляет 35 баллов.

Критерии определения итогового значения эффективности закупок

Диапазон суммарной оценки	Итоговое значение
[0 ; 20)	Неэффективная
[20 ; 23)	Низкая эффективность
[23 ; 26)	Средняя эффективность
[26 ; 30)	Высокая эффективность
[30 ; 35]	Максимальная эффективность

Таким образом, интегральный показатель может служить основанием для признания закупочной деятельности объекта аудита (контроля) от неэффективной до максимально эффективной.

### Результаты исследования и их обсуждение

Предложенный в работе авторский подход к оценке эффективности учитывает множество факторов, которые влияют на процессы перераспределения бюджетных средств в Российской Федерации и темпы развития контрактной системы. Достижение стратегических целей возможно при комплексном внедрении ключевых принципов эффективности использования бюджетных средств во все сферы экономической деятельности, в том числе и в закупочную систему. Государственный аудит должен охватывать вопросы возникновения возможных нарушений, устанавливать причины системных нарушений и определять пути их недопущения.

Авторский подход к оценке эффективности закупочной деятельности объектов аудита способствует реализации принципов всеобъемлющего превентивного контроля [9], целью которого выступает непрерывное совершенствование системы государственного управления, повышение качества жизни населения и стабильный экономический рост на микро- и макроуровне. В цифровые технологии и программы, применяемые органами государственного финансового контроля, уже включены инструменты, позволяющие идентифицировать возможные риски в деятельности проверяемых учреждений. Автоматизация процесса оценки эффективности обеспечит возможность оперативного реагирования субъекта аудита на нарушения и недостатки осуществления закупок объектом аудита.

### Заключение

Реализация риск-ориентированного подхода через систему оценки эффективности государственных закупок непосредственно влияет на процесс взаимодействия органов государственного финансового контроля с участниками бюджетного процесса: адресные проверки «проблемных» областей деятельности объекта контроля эффективнее минимизируют риски нарушения действующего законодательства, повышается доверие к как к объекту, так и к субъекту аудита (контроля), налаживаются партнерские отношения. Нацеленность на реализацию превентивного и последующего контроля будет способствовать повышению эффективности не только закупочного процесса, но и взаимодействия органов аудита и участников контрактной системы.

Предложенный подход к оценке эффективности может использоваться не только Счетной палатой, но и контрольно-счетными органами. Стандартизация оценки эффективности государственных позволит создавать единую систему государственного аудита, подразумевающую непрерывное взаимодействие Счетной палаты с контрольно-счетными органами. Обмен опытом приведет к выявлению «проблемных» областей закупочного законодательства и механизмов закупки, что, в свою очередь, позволит совершенствовать методологию государственного аудита.

Авторский подход отличается прозрачностью и понятностью при расчете показателей, что существенно упрощает механизм

оценки эффективности. Данный механизм позволит органам аудита объективно оценивать закупочную деятельность объекта аудита и своевременно выявлять нарушения и недостатки.

Применение предложенных показателей в рамках оценки эффективности закупок способствует реализации национальных целей, переходу на наукоемкие технологии при осуществлении хозяйственной деятельности, а также поддержанию высокого уровня организации системы внутреннего контроля в объектах аудита. Реализация данных факторов повысит качество и эффективность государственных услуг, а также ускорит развитие экономики Российской Федерации.

#### *Библиографический список*

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 20.05.2024).
2. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/) (дата обращения: 18.05.2024).
3. Постановление Правительства Москвы от 29.05.2012 N 244-ПП «О мерах по реализации постановления Правительства Москвы от 19.07.2019 г. N 899-ПП «О системе закупок города Москвы» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70182178/> (дата обращения: 20.05.2024).
4. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок (утв. Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21 марта 2014 года N 15К (961)) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_397813/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397813/) (дата обращения: 20.05.2024).
5. СГА 302. «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21.04.2016 N 17К (1092)) (ред. от 20.01.2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_313604/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_313604/) (дата обращения: 23.05.2024).
6. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 09.02.2017 N 9-рп «Об утверждении Порядка оценки эффективности деятельности заказчиков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/43421174/> (дата обращения: 21.05.2024).
7. Распоряжение Управления государственных закупок Тюменской области от 17.10.2018 N 002-р «Об утверждении Методики оценки осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Тюменской области» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550231129?marker> (дата обращения: 20.05.2024);
8. Распоряжение Правительства Удмуртской Республики от 08.12.2020 N 1525-р «Об утверждении Методики оценки эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Удмуртской Республики» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/75027571/> (дата обращения: 22.05.2024).
9. Информация о результатах осуществления главными администраторами средств федерального бюджета внутреннего финансового аудита в 2022 году [Электронный ресурс]. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/analiz-osushchestvleniya-gasfb-vfk-i-vfa/> (дата обращения: 22.05.2024).
10. Гусарова Л.В., Шаститко Д.А. Совершенствование государственного финансового контроля в сфере закупок: новации и вызовы // Управленческий учет. 2023. № 9. С. 218-224.
11. Шаститко Д.А. Оценка эффективности расходов в сфере государственных закупок // Экономика и управление: проблемы, решения. 2023. № 5 (137). С. 175-182.
12. Единая информационная система. URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 22.05.2024).