

Literatura

1. *Vikhanskij O.S.* Strategicheskoe upravlenie: uchebnik. M.: Gardariki, 2002.
2. *Zubkova O.V.* Sistemnye protivorechiya, vznikayushchie v protsesse operativnogo upravleniya promyshlennym predpriyatiem // *Ekonomicheskij analiz: teoriya i praktika*. 2010. № 18 (183). S. 39–49.
3. *Zubkova O.V., Khodorovskij M.Ya.* Problemy upravleniya ekonomikoj promyshlennogo predpriyatiya: monografiya. Chelyabinsk: IP Myakotin I.V., 2012.
4. *Klejner G.B.* Strategiya predpriyatiya. M.: Delo, 2008. 556 s.
5. *Malyshenko V.A.* Uglublennyy finansovyj analiz kak sfera proyavleniya sistemnykh protivorechij strategicheskogo upravleniya // *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*. 2016. T. 1, № 9. S. 158–172.
6. *Parakhina V.N., Maksimenko L.S., Panasenko S.V.* Strategicheskij menedzhment: uchebnik. M.: KnoRus, 2005.
7. *Ryabchuk P.G.* Faktory otsenki lizingovogo potentsiala promyshlennogo predpriyatiya // *Vestnik SevKavGTI*. 2016. № 2 (25). S. 41–46.
8. *Sidorovich A.* Novaya ekonomicheskaya politika razvitiya: ot sistemnykh protivorechij k sistemnym resheniyam // *Obshchestvo i ekonomika*. 2016. № 6. S. 5–18.
9. *Stepnov I.M.* Kongnitivnyj menedzhment v promyshlennosti kak reshenie sistemnykh protivorechij proizvodstvennogo i finansovogo menedzhmenta // *Ekonomika i upravlenie v mashinostroenii*. 2014. № 6. S. 9–13.
10. *Farkhutdinov R.A.* Strategicheskij menedzhment: uchebnik. M.: Delo, 2002.
11. *Yakushev A.Zh.* Modelirovanie sistemnykh protivorechij razvitiya innovatsionnogo i postindustrial'nogo sektorov ekonomiki // *Modernizatsiya natsional'noj ekonomiki: problemy i resheniya* / pod red. N.A. Adamova. M., 2014. S. 27–64.

DOI: 10.25586/RNUV9276.19.03.P.073

УДК 338.24.01

Т.А. Солостина

АУДИТ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В РАЗВИТИИ
НОВОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
ПРОКЬЮРЕМЕНТА

Посвящено современному этапу развития экономики России, в котором эволюция системы госзакупок определяется совершенствованием законодательной базы, когда каждый наиболее значимый закон характеризует определенный этап. Отмечено, что понятие «государственный заказ» постепенно заменяется новым понятием – «государственный прокьюремент», в системе которого особая роль отводится аудиту в сфере закупок, охватывающему все этапы закупочного процесса: планирование, заключение и исполнение контрактов, а также выявление отклонений, установление причин и подготовку предложений, направленных на их устранение и совершенствование контрактной системы в целом.

Ключевые слова: закупки, закупочная деятельность, государственный заказ, государственный прокьюремент, контрактная система, аудит в сфере закупок.

T.A. Solostina

AUDIT IN THE FIELD OF PROCUREMENT
IN THE DEVELOPMENT OF A NEW SYSTEM
OF STATE PROCUREMENT

It is dedicated to the modern stage of development of the Russian economy, in which the evolution of the public procurement system is determined by the improvement of the legislative base, when each of the most significant laws characterizes a certain stage. It is noted that the concept of “state order” is gradually being replaced by a new concept – “public procurement”, in which a special role is assigned to an audit in the field of procurement, covering all stages of the procurement process: planning, entering into and executing contracts, and identifying deviations, determining the causes and preparation of proposals aimed at their elimination and improvement of the contract system as a whole.

Keywords: procurements, procurement activity, state order, state procurement, contract system, audit in the field of procurement.

Современный этап развития закупочной деятельности для нужд российского государства характеризуется совершенствованием нормативной правовой базы. За весь период своего развития законодательство в сфере госзаказа шло по пути стимулирования конкуренции и борьбы с коррупцией, разрабатывая и внедряя гласные, ограниченные во времени простые процедуры, контролируемые государством и бизнесом.

Цель данной статьи состоит в рассмотрении этапов эволюционного развития системы государственных закупок в новейшей истории нашей страны, определении роли и места аудита закупок в новой системе государственного прокьюремента, изучении и обобщении научных материалов и нормативных правовых источников.

На сегодняшний день в России сформировался новый институт – государственная контрактная система, развитие которой продолжается по настоящее время. Отечественные исследователи (А.А. Иванов, В.В. Мельников, Д.А. Першин, Н.П. Сорокина) выделяют несколько этапов в развитии закупочной деятельности в нашей стране.

Начало 1990-х гг. характеризуется переходом централизованной плановой экономики к рыночному типу хозяйствования и принятием большого количества законов и мер по модернизации механизмов общественных закупок. В целом этот период развития государственных закупок отражает внедрение рыночных механизмов в закупочную систему.

С 1994 по 1997 гг. было принято два документа: Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Они сыграли значимую роль в становлении современной системы государственного заказа. На этом этапе введены общепринятые международные принципы и подходы к эффективному расходованию бюджетных средств.

Действие данных документов продлилось недолго, поскольку, как отмечает В.В. Мельников, «в нормативных актах, определяющих экономические порядки

1990-х гг., равно как и в политической сфере, прослеживались разнонаправленные тенденции: как на формирование рынка государственных закупок, так и на воссоздание системы государственного планирования...» [2].

Поэтому в 1999 г. принимается новый Закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». По сути, он стал первым федеральным законом, регламентирующим отдельные закупочные процедуры, и фактически послужил лишь предпосылкой к изданию более систематизированного и всеохватывающего Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в котором проявилась тенденция на создание единой контрактной системы.

С принятием Федерального закона № 94-ФЗ связано начало очередного этапа становления отечественной системы государственных закупок. Закон внес множество изменений в процесс размещения государственного заказа и, по сути, заложил основы управления закупками. Он был призван регулировать все вопросы, связанные с системой госзаказов в России; в законе содержались необходимые нормативы организации и проведения государственных конкурсов как для заказчиков, так и для исполнителей заказа (понятия, условия, требования, механизмы, принципы и пр.).

Общей характеристикой этого периода стало сближение российской и международной систем закупок для государственных нужд, экономический рост страны, разграничение полномочий между федеральным центром и регионами в регламентации закупок и, наряду с этим, нарастание коррупции.

За время действия Федерального закона № 94-ФЗ комплекс проблем в российском госзаказе, накопленный к тому времени, стало невозможно решить в рамках внесения изменений, встал вопрос о разработке принципиально нового закона [6].

В результате с 1 января 2014 г. в действие вступил Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который был разработан в соответствии с международными достижениями в сфере государственного прокьюремент.

Следует уточнить понятие «прокьюремент», которое все чаще в последние годы стало использоваться в научной литературе при изучении вопросов, связанных с государственной закупочной деятельностью.

Прокьюремент (от англ. *procurement* – «приобретение», «поставка») определяется как совокупность методов, позволяющих удовлетворять потребности заказчика в продукции [2].

Согласно данному определению прокьюремент является инструментарием удовлетворения потребностей заказчика (покупателя) в качественной продукции через удовлетворение потребностей предприятия в качественном сырье, материалах и средствах производства. Поэтому прокьюремент представляет собой взаимосвязанную систему, включающую процессы планирования, определения целесообразности, регламентирования и проведения закупок, а также осуществление их контроля.

Одним из основных инструментов прокьюремент являются конкурентные закупки, к числу которых относят конкурсные (тендерные) торги, закупочные торги в форме аукциона и на товарных биржах. Главная цель прокьюремент – наиболее

эффективное удовлетворение объективных потребностей организации в товарах, работах, услугах.

Анализируя понятие «государственный заказ» применительно к современным правоотношениям, Э.Х. Рахимов считает, что, «ввиду отсутствия повсеместного “обязательного государственного заказа”, имевшего место в плановой экономической системе, использование термина “государственный заказ” теряет какой-либо содержательный смысл». Он предлагает использовать понятие «государственный прокьюремент».

«Опираясь на международный опыт регулирования сходных отношений, под государственным прокьюрементом в Российской Федерации следует понимать систему взаимосвязанных приемов и методов расходования бюджетных средств в целях удовлетворения нужд Российской Федерации, субъектов и муниципальных образований в товарах, работах и услугах. Как представляется, государственный прокьюремент позволит систематизировать и унифицировать полиотраслевые правовые отношения, складывающиеся в рассматриваемой сфере, и максимально эффективно решать задачи, стоящие перед обществом и государством» [7].

С вступлением в силу Федерального закона № 44-ФЗ начался новый период развития контрактной системы в Российской Федерации. Новый закон в значительной мере унаследовал и развил идеи своего предшественника, став, по сути, первым в постсоветской России кодифицированным актом, регулирующим закупочную деятельность [1].

Учитывая опыт предшествующих нормативных актов, действующих в России, а также зарубежный и международный опыт организации закупок, Закон № 44-ФЗ значительно расширил сферу применения.

Он добавил к сфере своего регулирования планирование и обоснование закупок для государственных и муниципальных нужд, порядок заключения и исполнения контрактов по результатам организации закупочных процедур.

Одной из самых значимых особенностей закона в новой системе государственного прокьюремента явилась «система слежения», в которую входят: мониторинг закупок, контроль исполнения заказа и аудит результатов исполнения. Эти три элемента стоят как бы вне закупочного процесса, но являются чуть ли не важнейшей его частью, пронизывая все этапы основного цикла государственной закупочной деятельности [8].

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений на всех стадиях закупочного процесса с использованием единой информационной системы; осуществляется органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Аудит объединяет элементы контроля (цель, методы, результаты), а также экспертно-аналитической и информационной деятельности (обобщение результатов и подготовка предложений, размещение в информационной системе); входит в полномочия органов аудита в сфере закупок (которыми являются Счетная палата, контрольно-счетные органы (КСО) субъектов и муниципальных образований). Контроль как управленческий процесс обеспечивает функционирование исполнения заказа с целью устранения отклонений от заданных параметров, осуществляется органами ФАС России.

В рамках данной публикации сделаем акцент на аудит закупок. основополагающим документом для его реализации является ст. 98 Федерального закона № 44-ФЗ, которая устанавливает, что для достижения целей аудита в сфере закупок (т.е. его

реализации) органы аудита «осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность...» [4]. Далее из формулировки статьи следует, что любая деятельность КСО, связанная с проверкой, анализом и оценкой соответствующей информации, есть аудит. Кроме того, аудит в сфере закупок применим ко всем этапам функционирования контрактной системы (включая планирование закупок, их осуществление и исполнение контрактов), а также предполагает контроль за исполненными контрактами. Перечисление вопросов, рассматриваемых в ходе аудита (таких, как законность, целесообразность, обоснованность, своевременность, эффективность, результативность расходов на закупки по контрактам), означает, что в ходе аудита КСО могут фактически проверять, оценивать и анализировать любой аспект функционирования контрактной системы.

Для методологического обеспечения реализации задач и полномочий при осуществлении аудита в сфере закупок Счетной палатой Российской Федерации разработаны Методические рекомендации.

Согласно рекомендациям аудит в сфере закупок – это вид внешнего государственного и муниципального контроля; осуществляют его органы аудита в сфере закупок в соответствии с полномочиями, установленными действующим законодательством; целями аудита является оценка обоснованности планирования закупок, реализуемости и эффективности закупок, а также анализ и оценка результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в Законе № 44-ФЗ (ст. 13) [3].

Полномочия органов аудита, в том числе в сфере закупок, определяются соответствующими законами: полномочия Счетной палаты Российской Федерации

установлены Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»; бюджетные полномочия КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований определены Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ [5].

Предметом аудита в сфере закупок является процесс использования бюджетных средств на всех уровнях бюджетной системы, направляемых на закупки в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе.

При формировании результатов аудита в сфере закупок осуществляется подготовка предложений и рекомендаций по выявленным отклонениям, нарушениям и недостаткам. Сделанные выводы указывают на возможность существенно повысить качество и результаты работы объектов аудита в сфере закупок.

Таким образом, резюмируя, отметим особую значимость аудита, которая состоит в том, что аудит закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд имеет всеобъемлющий характер, поскольку осуществляется на всех этапах закупочного цикла.

Подведем итог. История госзакупок в России исследователями представляется в виде основных периодов, каждому из которых соответствует федеральный закон, действовавший на протяжении рассматриваемого времени. Начавшись в 1990-х гг., развитие правового поля осуществления государственных и муниципальных закупок на каждом этапе продолжается до настоящего времени. Введение контрактной системы с 2014 г. определило переход на новый качественно иной уровень правового регулирования сферы закупок. Постепенно государственный заказ заменяется новым понятием «государственный прокьюремент», которое наиболее полно

отражает эффективность решения задач в сфере осуществления закупок для нужд государства.

На развитие контрактной системы в управлении государственными и муниципальными закупками оказывает серьезное влияние аудит в сфере госзакупок, который состоит в решении задач по проверке, анализу и оценке информации о законности и целесообразности, обос-

нованности и своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам, а также служит для выявления отклонений, нарушений и недостатков в сфере закупок, установления причин и подготовки предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы.

Литература

1. Иванов А.А. Эволюция государственной контрактной системы в России // Ростовский научный журнал. 2017. № 4. С. 215–240.
2. Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // TERRA ECONOMICUS. 2016. Т. 14, № 4. С. 54–68.
3. Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок: решение Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 марта 2014 г., протокол № 15К (961). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Першин Д.А. Эволюция системы госзакупок в Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2014. № 3 (061). С. 81–84.
7. Рахимов Э.Х. Государственный прокьюремент как альтернатива современному государственному заказу // Молодой ученый. 2009. № 4. С. 172–174.
8. Сорокина Н.П. Становление и развитие системы государственных закупок в России // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2015. № 7. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/07/938> (дата обращения: 27.11.2018).

Literatura

1. Ivanov A.A. Evolyutsiya gosudarstvennoj kontraktnoj sistemy v Rossii // Rostovskij nauchnyj zhurnal. 2017. № 4. S. 215–240.
2. Mel'nikov V.V. Stanovlenie sistemy pravitel'stvennykh zakupok Rossii na rynochnykh printsipakh // TERRA ECONOMICUS. 2016. T. 14, № 4. S. 54–68.
3. Metodicheskie rekomendatsii po provedeniyu audita v sfere zakupok: reshenie Kollegii Schetnoj palaty Rossijskoj Federatsii ot 21 marta 2014 g., protokol № 15K (961). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy "Konsul'tantPlyus".
4. O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd: federal'nyj zakon ot 5 aprelya 2013 g. № 44-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy "Konsul'tantPlyus".
5. Ob obshchikh printsipakh organizatsii i deyatel'nosti kontrol'no-schetnykh organov sub"ektov Rossijskoj Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy: federal'nyj zakon ot 7 fevralya 2011 g. № 6-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy "Konsul'tantPlyus".

Сулейманов М.Д. Валютные резервы: нужны ли они и в чем их смысл для России?

6. *Pershin D.A.* Evolyutsiya sistemy goszakupok v Rossijskoj Federatsii // *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*. 2014. № 3 (061). S. 81–84.

7. *Rakhimov E.Kh.* Gosudarstvennyj prok'yurement kak al'ternativa sovremennomu gosudarstvennomu zakazu // *Molodoj uchenyj*. 2009. № 4. S. 172–174.

8. *Sorokina N.P.* Stanovlenie i razvitie sistemy gosudarstvennykh zakupok v Rossii // *Ekonomika i menedzhment innovatsionnykh tekhnologij*. 2015. № 7. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2015/07/938> (data obrashcheniya: 27.11.2018).

DOI: 10.25586/RNU.V9276.19.03.P.079

УДК 336

М.Д. Сулейманов

ВАЛЮТНЫЕ РЕЗЕРВЫ: НУЖНЫ ЛИ ОНИ И В ЧЕМ ИХ СМЫСЛ ДЛЯ РОССИИ?

Рассматривается дискуссионный вопрос о валютных резервах: в чем их смысл и нужны ли они для России. Анализируется международная практика управления валютными резервами, надежность различных национальных валют. Сформулированы альтернативы использования иностранной валюты для хранения бюджетных средств.

Ключевые слова: деньги, иностранная валюта, валютные резервы, бюджетные средства, экономика, рыночная цена, риски, золото, доход.

M.D. Suleymanov

CURRENCY RESERVES: DO THEY NEED AND WHAT IS THEIR MEANING FOR RUSSIA?

Discusses the question of foreign exchange reserves: what is their meaning and whether they are necessary for Russia. The international practice of currency reserves management, the reliability of various national currencies are analyzed. Alternatives to the use of foreign currency for the storage of budget funds are formulated.

Keywords: money, foreign currency, foreign exchange reserves, budget funds, economy, market price, risks, gold, income.

Почему, если кому-то в России необходимо отложить какие-то суммы в накопления, то он сразу начинает думать об иностранной валюте?

И это было бы не так удивительно, если бы речь шла об отдельных частных лицах. У таких людей могут быть свои личные интересы: у кого-то дети учатся за рубежом, кто-то купил в кредит замок во Франции, а кому-то надо просто содержать яхту,

пришвартованную в порту Барбадоса. Нет, «первопроходцами» в этом деле являются Правительство Российской Федерации и Банк России.

Почему же эти две инстанции столь сильно верят в иностранную валюту и никак не хотят верить нашим национальным деньгам? Первое еще можно понять. Например, что касается наличности, то любой американский доллар, бумажный или металличе-