

А. А. Жемчужников

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА КОНТРОЛЯ
НАД ЦЕЛЕВЫМ РАСХОДОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ:
СУБЪЕКТЫ И ИХ КОМПЕТЕНЦИЯ**

В настоящей статье автор проводит анализ основных функций органов государственного контроля в сфере осуществления государственных закупок и делает вывод о том, что финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансово-хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотребления полномочиями и хищения товарно-материальных ценностей и бюджетных средств.

Органам государственной власти, осуществляющим надзор в сфере госзакупок, автор предлагает применять методы предварительного мониторинга и последующего контроля целесообразности закупок.

Кроме того, в статье подчеркивается необходимость законодательного установления такого требования к госзакупкам, как целесообразность, т. е. получатель бюджетных средств для осуществления государственных закупок должен руководствоваться исключительно производственной необходимостью при планировании и подготовке закупочной документации. Закупаемые товары, работы и услуги должны соответствовать целям их приобретения и не являться предметами роскоши или способом удовлетворения личных интересов должностных лиц.

Ключевые слова: государственные закупки, государственный финансовый контроль, целесообразность закупки.

A. A. Zhemchuzhnikov

**STATE FINANCIAL CONTROL IN THE FIELD OF STATE PURCHASES
AS THE MAIN FORM OF CONTROL OVER SPECIAL-PURPOSE BUDGET SPENDING:
THE SUBJECTS AND THEIR COMPETENCE**

In the given article the author conducts analysis of the main functions of state control bodies in the field of making state purchases. The author comes to the conclusion that financial control is an important means of providing legitimacy in the field of financial-economic activity. The main purpose of this control is to prevent mismanagement and wastefulness, to reveal the facts of power abuse and larceny of inventory holdings and budgetary funds.

The author's main conclusions are the suggestions for the bodies of state power supervising the field of state purchases to apply methods of preliminary inspection and follow-up control of purchases' expedience as well as to legally establish such a requirement for state purchases as expedience. It means that the recipient of budgetary funds for making state purchases should be guided exclusively by production necessity during planning and preparation of purchase documentation. The purchased goods, work and services should answer the purposes of their purchase and not be luxuries, or the means of satisfying personal interests of officials.

Key words: state purchases, state financial control, expedience of purchase.

Только располагая значительными финансовыми ресурсами, государство может реализовывать свою внешнюю и внутреннюю политику, обеспечивать выполнение социально-экономических программ. Для того чтобы эти ресурсы формировались и расходовались должным образом, осуществляется финансовый контроль.

Финансовый контроль как одна из форм управления делами государства свойственен не только финансово-правовым отношениям, но и иным общественным отношениям экономического характера. Финансовый контроль, по своей сути, представляет собой завершённый

информационный познавательный процесс, в котором есть субъекты — это проверяющий и проверяемый; объект и предмет контроля; период, в течение которого проверяются необходимые сведения — ревизуемый или аудируемый период, а также другие составные элементы. Любой контроль имеет правовую форму и предполагает наличие совокупности прав и обязанностей как у проверяющего субъекта, так и у проверяемого.

В самом общем виде объектом любого финансового контроля являются финансовые правоотношения, возникающие в ходе осуществления субъектами финансово-хозяйственной деятельности. Результатом

контроля должна стать задокументированная объективная информация о финансовом положении проверяемого лица, его действиях и других обстоятельствах в форме акта или справки. Такой документ является правовым основанием для оценки финансовой деятельности проверяемого лица, т. е. он может служить поводом для применения мер поощрения, если такие предусмотрены законом, или привлечения к ответственности.

Финансовый контроль в большинстве случаев носит императивный характер. Как правило, эта задача возложена на специально созданные органы государственной власти или местного самоуправления, а сам контроль называется государственным финансовым контролем.

Существование государственного (муниципального) финансового контроля обусловлено наличием контрольной функции, присущей финансам. Являясь инструментом формирования и использования денежных доходов и фондов, финансы объективно отражают ход распределительного процесса. Указанная функция проявляется, например, в рамках контроля над распределением валового внутреннего продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению.

В условиях построения рыночной экономики в России финансовый контроль направлен на обеспечение прогресса государственного и частного производства и охватывает производственную и непроизводственную сферы. Одной из его основных задач является повышение экономического стимулирования финансовой деятельности, рациональное расходование финансовых ресурсов, сокращение непроизводительных расходов и пресечение нецелевого расходования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

Финансовый контроль — это прежде всего контроль над финансовой и хозяйственной деятельностью хозяйствующих субъектов, что не исключает, а предполагает необходимость осуществления других видов контроля. Он охватывает комплекс тех хозяйственных отношений, от которых зависят размеры фондов денежных средств и эффективность их использования.

С учетом всех указанных позиций финансовый контроль следует охарактеризовать как регламентированную нормами права деятельность государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных хозяйствующих субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и

эффективности их использования [1, с. 35, 36].

Финансовый контроль является важнейшим средством обеспечения законности в финансово-хозяйственной деятельности. Он призван предупреждать бесхозяйственность и расточительность, выявлять факты злоупотребления полномочиями и хищения товарно-материальных ценностей и бюджетных средств.

Эффективность финансового контроля, осуществляемого органами государственной власти, местного самоуправления, аудиторами, аудиторскими фирмами, общественными организациями, в значительной степени зависит от их взаимодействия.

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства и создания условий для финансовой стабилизации. Он позволяет получить информацию, которая помогает судить о состоянии законности в системе государственного управления. Благодаря ему обеспечивается реализация правовых актов, регулирующих общественные отношения в различных сферах организации общественной жизни.

В нашей стране государственный финансовый контроль осуществляется целым рядом контролирующих органов. В зависимости от этого различают контроль органов законодательной власти, исполнительной власти и финансовый контроль специальных контрольно-надзорных органов. В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации [2], «государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения».

Вид финансового контроля — предварительный или последующий; внешний или внутренний — определяется: в первом случае — этапом финансовой деятельности, во втором — органом, осуществляющим контроль.

Государственный финансовый контроль в России является контрольной деятельностью Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов государственного (муниципального) финансового контроля, т. е. органов (должностных лиц) исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций, Федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации или муниципальных образований.

Кроме того, следует учитывать, что согласно п. 2 Указа Президента Российской Федерации

«О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095 [3] государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается и на Центральный банк Российской Федерации, в целом Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную налоговую службу, Федеральную таможенную службу, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов. К таким органам следует отнести внебюджетные фонды — Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации.

В системе органов законодательной власти для осуществления финансового контроля создана Счетная палата РФ. Ее деятельность детально регламентирована Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ и Регламентом Счетной палаты Российской Федерации. Согласно ст. 2 указанного закона «счетная палата является постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита (контроля)», т. е. ее деятельность направлена исключительно на выполнение контрольных функций.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ основными задачами Счетной палаты по контролю и надзору в сфере госзакупок следует считать организацию и контроль за целевым и эффективным использованием средств федерального бюджета, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов; определение эффективности и соответствия нормативным правовым актам Российской Федерации порядка формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами; анализ выявленных нарушений.

С учетом реалий государственные закупки как одна из основных частей бюджетного процесса не могут оставаться вне поля зрения контрольных органов, поэтому деятельность Счетной палаты должна основываться, помимо тех принципов, которые провозглашены в ст. 4 Закона о Счетной палате, на принципах объективности и неподкупности ее аудиторов.

В процессе контрольной деятельности в области государственных (муниципальных) закупок Счетная палата реализует такие полномочия, как:

— осуществление внешнего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений и экспертиза проектов

федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период;

— проверка и анализ обоснованности их показателей;

— подготовка и представление палатам Федерального Собрания заключений на проекты федеральных законов о федеральном бюджете и бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.

Эти функции следует считать наиболее важными в деятельности надзорного органа. Их значимость обусловлена тем, что органы государственной власти иногда злоупотребляют средствами федерального бюджета, осуществляя закупки предметов роскоши, которые не являются необходимостью в их деятельности. В частности, для противодействия таким способам злоупотребления бюджетными средствами Общероссийским народным фронтом разработан «Порядок определения нормативных затрат на обеспечение функций» для всех бюджетных и подведомственных структур [4]. О последствиях несоблюдения «границ разумного» мы могли узнать из новостных репортажей, в которых рассказывалось, как должностные лица, злоупотребляя своим служебным положением, влияли на осуществление закупок с целью улучшить свой трудовой «быт».

По нашему мнению, функция по контролю над целесообразностью затрат должна быть возложена на Счетную палату и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, поскольку они обладают относительной независимостью в своей деятельности. Эта процедура гарантирует наилучший результат именно на этапе планирования.

В соответствии со ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ государственными органами, уполномоченными осуществлять контроль в сфере закупок, являются:

«1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации»

Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации» [5].

Из цитируемой нормы закона следует, что кроме Счетной палаты РФ учреждены и органы государственной власти, обладающие специальными полномочиями по контролю и надзору в сфере государственных закупок. К таким органам прежде всего нужно отнести Федеральную антимонопольную службу и ее территориальные подразделения; Федеральное казначейство и его управления в регионах, а также контрольно-надзорные органы, создаваемые в структуре органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Далее необходимо раскрыть основные полномочия и задачи Федерального казначейства в сфере контроля и надзора за госзакупками. Поскольку кассовое исполнение бюджета осуществляет именно Федеральное казначейство, его контрольные функции четко проявляются только в процессе расходования бюджетных средств, в том числе при расчетах по государственным контрактам. Федеральное казначейство осуществляет контроль:

— за непревышением суммы по операции над лимитами бюджетных обязательств и (или) бюджетными ассигнованиями;

— соответствием содержания проводимой операции коду бюджетной классификации Российской Федерации, указанному в платежном документе, представленном в Федеральное казначейство получателем бюджетных средств;

— наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства, подлежащего оплате за счет средств бюджета;

— соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками [2].

Эти полномочия предусмотрены Бюджетным кодексом РФ.

Федеральное казначейство осуществляет текущий финансовый контроль. Таким образом, выявляется взаимодействие Счетной палаты (предварительный и последующий финансовый контроль) и Федерального казначейства (контроль за кассовыми операциями распорядителей

бюджетных средств). При идеальных внешних и субъективных факторах такое взаимодействие в итоге должно привести к тому, чтобы снизить до минимума возникающие негативные последствия в виде нецелевого и нецелесообразного расходования бюджетных средств, появлению фонда экономии и формированию денежного резерва.

Следующим участником отношений в сфере закупок является Федеральная антимонопольная служба. В ее основные задачи входит прежде всего контроль за соблюдением законодательства о государственных закупках [6]. Данный орган государственной власти осуществляет финансовый контроль на всех этапах процесса закупок, начиная с планирования и заканчивая исполнением государственного (муниципального) контракта. Федеральная антимонопольная служба является органом специальной компетенции по вопросам государственных закупок.

В завершение нашего исследования отдельных функций и полномочий органов государственной власти, осуществляющих контрольные функции в области государственных закупок, следует обозначить в качестве основных следующие выводы:

1. Органам государственной власти, осуществляющим надзор в сфере госзакупок, следует применять методы предварительного мониторинга и последующего контроля целесообразности закупок.

2. Возникла необходимость законодательно установить такое требование к госзакупкам, как целесообразность, т.е. получатель бюджетных средств для осуществления государственных закупок должен руководствоваться исключительно производственной необходимостью при планировании и подготовке закупочной документации. Закупаемые товары, работы и услуги должны соответствовать целям их приобретения и не являться предметами роскоши либо способом удовлетворения личных интересов должностных лиц.

Целесообразность закупки — оценочная категория, которая включает в себя такие критерии закупки, как обоснование и нормирование. В настоящее время проблемой остается не нормативное закрепление понятийного аппарата, а фактическое исполнение требований, изложенных в законах и подзаконных актах. Внедрение оценочного критерия позволит связать меры государственного принуждения и финансовый контроль в единую систему мер обеспечения законности в сфере госзакупок.

Список библиографических ссылок

1. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М., 2007.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации: указ Президента РФ от 25 июля 1996 г. № 1095 // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696.
4. ОНФ предложил усилить контроль за госзакупками в Ростовской области. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2845699> (дата обращения: 02.11.2015).
5. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
6. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: постановление Правительства РФ от 30 июня 2004г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

© Жемчужников А. А., 2016