

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ ИНСТИТУТА ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОГО В РАМКАХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И НОРМАТИВНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ

© 2018 Бурдонова Ольга Владимировна

начальник управления правового обеспечения Саратовского филиала ПАО «Ростелеком»

E-mail: 2312.sofya@gmail.com

В статье приводится градация принципов контроля в финансово-бюджетной сфере, объясняется цель исследования принципов. Рассматривается общественный финансовый контроль и участие в этом процессе граждан; принцип участия органов власти в системе контроля. Рассматриваются принципы открытости, совершенствования, целесообразности. Приводится группировка принципов на основные и процессуальные.

Ключевые слова: финансовый контроль, принципы, принципы института финансового контроля, закупки товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Любое явление, действие, отношение либо их группа имеют определенную базу, которую можно рассматривать и в качестве первоисточника, исходного начала, и как ориентир дальнейшего их развития или трансформации. В правовой науке таким базовым элементом принято считать правовые принципы.

Принимая во внимание, что институту финансового контроля в рамках осуществления государственных (муниципальных) закупок, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] присущ комплексный характер, можно сделать вывод, что система правовых принципов, лежащих в его основе, будет включать в себя как общеправовые принципы, так и принципы финансового и бюджетного права, институциональные принципы финансового контроля в целом, а также принципы контрактной системы. Естественно, что все они будут преломляться сквозь призму финансово-правовых отношений в рамках закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Отдельные представители науки финансового права уже представляли подобную классификацию принципов контроля финансово-бюджетной сфере, в которую включили:

1. Общеправовые:

- принцип законности;
- принцип равноправия субъектов РФ в правовом регулировании финансовых отношений;
- принцип справедливости.

2. Отраслевые принципы финансового права:

- принцип федерализма;
- принцип гласности;
- принцип плановости;
- принцип социальной направленности деятельности.

3. Институциональные принципы:

- принцип независимости контролирующих органов;
- принцип объективности;
- принцип компетентности контролирующих органов;
- принцип эффективности контроля;
- принцип четкости, ясности и достоверности результатов контроля [7].

Однако представленная классификация видится слишком общей, не отражающей особенностей финансового контроля именно в финансово-бюджетной сфере. Поскольку идентичные принципы могут лечь в основу любых финансово-контрольных отношений с учетом отдельных исключений. Более того, финансовый контроль в рамках контрактной системы должен базироваться еще и на сугубо специализированных принципах, вытекающих из особенностей отношений в области закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Особо спорным видится в этом перечне наличие принципа справедливости, применение которого можно поставить под сомнение в финансово-контрольных отношениях, которые по природе своей носят императивный характер и всегда будут «несправедливыми». При этом если рассматривать этот принцип в контексте

приоритета справедливого правового закона как основной цели развития Российского государства [9], то в целом он может рассматриваться в качестве идеи финансового контроля в рамках контрактной системы.

Помимо Закона № 44-ФЗ источником закрепления принципиальных базовых установок является Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1367 (в ред. от 20 марта 2017 г.) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] (далее — Постановление № 1367).

Цель исследования принципов финансового контроля в контрактной системе заключается в формировании их научно обоснованной системы, позволяющей оптимизировать процесс их практической реализации в целях создания условий эффективного расходования бюджетных средств. Действительно, «в условиях настоящего времени и при актуальном этапе развития бюджетной системы немаловажное значение получает оценка эффективности производимых бюджетных расходов. Данная оценка заключается в определении дальнейшего развития той или иной модели бюджетного планирования путем анализа материалов, полученных в ходе произведенных проверок. Очевидно, что процесс проверки качества проводимых мероприятий является неотъемлемой частью любой бюджетной деятельности» [6].

Следует обратить внимание, что отдельные ученые приравнивают принципы финансового контроля к условиям его функционирования [10]. Думается, что такая позиция не совсем верна. Принципы есть базовые установки рассматриваемого института, при том, что условия — это внешние характеристики процесса его функционирования. Так, например, для эффективного функционирования финансового контроля необходимо соблюдение всеми его субъектами норм соответствующего законодательства. В указанно ситуации принцип законности — основополагающая идея, а правовая культура (правовая грамотность) — условие.

Одним из принципов финансового права является принцип участия граждан в делах государства, который в рамках обозначенной проблематики с учетом анализа Закона № 44-ФЗ можно трансформировать в *принцип уча-*

стия граждан в финансовом контроле в рамках контрактной системы. Такой вывод следует из анализа ст. 20 Закона № 44-ФЗ, предусматривающей обязательное общественное обсуждение закупок. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [4], при осуществлении закупки конкурентным способом и начальной максимальной цене контракта свыше 1 млрд., проведение общественного обсуждения является обязательным.

Статьей 102 Закона № 44-ФЗ предусмотрен институт общественного контроля в рамках контрактной системы, где основными субъектами называются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

Необходимо обратить внимание, что рассматриваемый общественный финансовый контроль должен учитывать положения Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2].

В настоящее время значение общественного контроля достаточно велико, поскольку он представляется наиболее независимым, отражающим реальные настроения и потребности общественности. Однако органами власти высказываются сомнения относительно его объективности и профессиональности. Так, в Письме Минэкономразвития России от 24 апреля 2017 г. № Д28и-1795 «Об общественном контроле в сфере закупок» отмечается, что планируемая и допускаемая передача прав субъектам общественного контроля «приостановки процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и блокирования возможности заключения контракта по итогам проведения процедуры содержит значительные риски, в том числе злоупотребления предоставленным правом, и может сказаться на результативности всей системы закупок, привести к срыву закупочного процесса. Кроме того, достаточно спорным представляется экономический эффект от предлагаемой системы независимого общественного контроля государственных закупок без конкретных расчетов затрат на организационные мероприятия с учетом различных факторов, влияющих на экономическую эффективность» [5].

Следующий принцип — *принцип участия за-*

конадательной и исполнительной власти в осуществлении финансового контроля в рамках контрактной системы, который вытекает из общепризнанного принципа финансового права распределения функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти [11]. Так, в рамках контрольных мероприятий в целом субъектом финансового контроля выступает Федеральное казначейство (ст. 99 Закона № 44-ФЗ), а субъектом аудита закупок — функционирующая в соответствии с Конституцией РФ при высшем законодательном органе государства Счетная палата Российской Федерации, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации, образованные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетные органы муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованные представительными органами муниципальных образований (ч. 1 ст. 98 Закона № 44-ФЗ).

В качестве одного из принципов финансового контроля называют *принцип системности*, который в полной мере применим и реализуется в финансово-правовых отношениях в рамках контрактной системы. Если проанализировать ч. 5 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, то можно сделать вывод о том, что Федеральное казначейство уполномочено осуществлять контроль в отношении всех этапов закупки. Так, например, оно осуществляет контроль за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

- в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок и в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках — этап планирования;
- в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках — этап определения поставщиков;
- в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) — этап заключения и исполнения контракта.

Кроме того, принцип системности финансового контроля вытекает из закрепленного ст. 11 Закона № 44-ФЗ, закрепляющей принцип единства контрактной системы, в том числе и в рамках единства принципов контроля в сфере закупок.

Далее необходимо рассмотреть *принцип открытости (публичности) финансового контроля в рамках контрактной системы и его результатов*, который логично проистекает из общеправового принципа гласности. Так, в соответствии со ст. 4 Закона № 44-ФЗ в Единой информационной системе в обязательном порядке публикуется реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний, а также результаты контроля в сфере закупок, в том числе и финансового.

Думается, что в качестве принципа финансового контроля, осуществляемого в рамках контрактной системы, можно рассматривать *принцип совершенствования*, реализация которого предполагает внедрение в контрольные мероприятия инновационного инструментария, позволяющего минимизировать затраты человеческого, временного и материального ресурсов. Вывод о наличии подобного принципа в системе государственных (муниципальных) закупок был сделан на основе анализа Постановления № 1367, закрепляющего возможность информационного документа оборота в рамках мероприятий финансового контроля. Например, в рамках п. 9 установлено, что объекты финансового контроля предоставляются на бумажных носителях, а если имеется техническая возможность — и на электронных носителях с учетом положений законодательства о защите государственной тайны.

Следующим аргументом в пользу принципа совершенствования является наличие Единой информационной системы, позволяющей как контролирующим органам, так и иным заинтересованным лицам получать необходимую информацию для инициирования контрольных мероприятий, а также использовать указанный информационный ресурс для публикации их результатов. Более того, обязанность заказчиков размещать всю информацию о закупке в Единой информационной системе позволяет осуществлять контрольные мероприятия дистанционно (удаленно), то есть без выезда к подконтрольному субъекту, и без обязательного предоставления объекта проверки на бумажном носителе. В свя-

зи со значительным объемом информации, по которой стабильно ведется мониторинг с целью быстроты, точности, правильности избираемых решений и выводов, совершенный финансовый контроль существует, видоизменяется высокоэффективной системы управления, основанной на новейших информационных технологиях. «За счет автоматизации процессов управления с применением соответствующих информационных систем обеспечивается высокий уровень оперативного реагирования на изменения, происходящие в значительном массиве объектов контроля» [8].

Следующим принципом финансового контроля в рамках контрактной системе следует считать *принцип целесообразности*, который возможно трактовать как направленность мероприятий финансового контроля в рассматриваемой сфере на достижение определенной цели и конкретных задач. Но особо примечательным выглядит отсутствие в Законе № 44-ФЗ единой цели контроля в сфере закупок. Законодатель определил цель только для внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. В соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ это установление законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверность учета таких расходов и отчетности в со-

ответствии с Законом № 44-ФЗ, Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами.

Необходимо рассматриваемый принцип дополнить позицией о том, что целесообразность должна соотноситься с необходимостью финансового контроля. То есть финансовый контроль должен осуществляться только в том случае, если в отношении конкретного заказчика имеется информация о нарушении правовых норм о расходовании бюджетных средств.

Думается, что все выше названные принципы можно сгруппировать следующим образом:

- фундаментальные (основные) принципы, присущие финансовому контролю в рамках контрактной системы в целом;
- процессуальные (оперативные), реализующиеся в процессе непосредственного осуществления мероприятий финансового контроля.

На основании выше изложенного можно сделать вывод о наличии самостоятельной сложноподчиненной системы принципов финансового контроля в рамках контрактной системы, каждый из которых требует детального анализа и практической реализации в целях оптимизации системы финансового контроля, повышения эффективности закупок для государственных и муниципальных нужд и расходования бюджетных средств бюджетов всех уровней бюджетной системы.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
2. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.
3. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1367 (в ред. от 20 марта 2017 г.) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7602.
4. Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2016. № 35. № 5352.
5. Письмо Минэкономразвития России от 24 апреля 2017 г. № Д28и-1795 «Об общественном контроле в сфере закупок» // Документ опубликован не был. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Колесников Ю.А. Государственный аудит эффективности бюджетных расходов: правовое регулирование и способы совершенствования // Административное и муниципальное право. 2015. № 6., с. 550.
7. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗИСП, КОНТРАКТ, 2016. 320 с. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Лайченкова Н.Н. Стимулы в налоговом праве. Саратов: СГСЭУ. 2009., с. 33.
10. Маслова Т.С. Контроль и ревизия в бюджетных учреждениях: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. М.: Магистр, ИНФРА-М, 2017. 336 с. Доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2012., с. 45

Поступила в редакцию 28.02.2018 г