

Финансовый контроль государственных закупок как фактор противодействия коррупции

Ю. А. Крохина

доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
115054, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Krokchina.YUA@rea.ru

Н. В. Свечникова

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
115054, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: svetchnikova.nv@rea.ru

Financial Control of Public Procurement as an Anti-corruption Factor

Yu. A. Krokchina

Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 115054, Russian Federation.
E-mail: Krokchina.YUA@rea.ru

N. V. Svechnikova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 115054, Russian Federation.
E-mail: svetchnikova.nv@rea.ru

Аннотация

Предметом исследования являются нормы российского законодательства о финансовом контроле в сфере государственных закупок, которые направлены на создание организационно-правового механизма противодействия коррупции. Исследованы материалы правоприменительной практики и научные работы о негативных последствиях коррупции в сфере публичных закупок. Цель исследования заключается в изучении и систематизации знаний о возможностях финансового контроля для предупреждения и предотвращения негативных последствий коррупции в сфере публичных закупок. Задачами исследования выступают: изучение положений российского законодательства о процессах противодействия коррупции в сфере государственных закупок; правовые аспекты определения последствий коррупции в сфере государственных закупок; систематизация методов государственного финансового контроля, способствующих выявлению коррупционных проявлений в закупочной деятельности, на основе методов группировки и типологизации. В ходе исследования авторами выявлены недостатки правового регулирования финансового контроля в сфере государственных закупок и предложены способы совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова: аудит, внутренний контроль.

Abstract

The subject of the study is the norms of Russian legislation on financial control in the field of public procurement, which are aimed at creating an organizational and legal mechanism for combating corruption. The materials of law enforcement practice and scientific works on the negative consequences of corruption in the field of public procurement have been studied. The purpose of the study is to consider and systematize knowledge about the possibilities of financial control to prevent the negative consequences of corruption in the field of public procurement. The objectives of the study are: analysis of the provisions of Russian legislation on combating corruption in the field of public procurement; interdisciplinary study of the methodology for identifying the consequences of corruption in public procurement; systematization of state financial control methods that contribute to the detection of corruption manifestations in procurement activities, based on grouping and typology methods. In the course of the study, the authors identified shortcomings in the legal regulation of financial control in the field of public procurement and proposed ways to improve the Russian legislation.

Keywords: audit, internal control.

Финансовый контроль в процессе осуществления закупок реализуется путем применения следующих инструментов:

- мониторинг закупок;
- контроль, осуществляемый заказчиком;
- профильный контроль, в том числе ведомственный контроль;
- аудит.

Порядок мониторинга в сфере закупок определен Правительством Российской Федерации в постановлении № 814 от 27 мая 2021 г. Министерство финансов Российской Федерации является органом, ответственным за мониторинг закупок, который постоянно осуществляет в Единой информационной системе в сфере закупок на основе информации, предоставляемой Федеральным казначейством и Федеральной антимонопольной службой. Роль мониторинга трудно переоценить в связи с тем, что в сфере закупок он имеет большое значение, а также влияет на ряд внутренних процессов в рамках закупок. В составе собираемых информационных массивов присутствуют данные, агрегируемые в аналитические отчеты, которые позволяют:

- получать актуальную информацию о функционировании системы закупок на основе ежеквартальных и годовых отчетов;
- контролировать систему закупок.

Формирование и публикация данных аналитических отчетов осуществляется Министерством финансов Российской Федерации.

Отметим, что действия по самоконтролю в сфере закупок выполняются на стороне заказчиков, которые осуществляют закупки. К ним закон относит, например, органы государственной власти, а также государственные (муниципальные)

учреждения и иные субъекты, названные в статье 15 Закона № 44-ФЗ¹.

Профильный контроль в сфере закупок осуществляют следующие структуры:

- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральное казначейство;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- иные органы, предусмотренные Законом № 44-ФЗ.

По такому принципу заказчиков контролируют госорганы, госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы.

В сфере закупок также присутствует общественный контроль, функции которого выполняют следующие участники путем запроса информации у заказчиков и проверки ее в Единой информационной системе (перечень иных прав субъектов общественного контроля приведен в статье 102 Закона № 44-ФЗ):

- общественные объединения (общественные организации, общественные движения);
- органы общественного самоуправления, политические партии;
- общественные фонды;
- граждане;
- государственные учреждения;
- объединения юридических лиц.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 апреля 2013 г. – № 14. – Ст. 1652.

Перечисленные участники, осуществляющие данный вид контроля, во многом влияют на формирование общественного мнения о качестве и прозрачности закупок. В частности, такие участники, как органы общественного самоуправления, объединения юридических лиц, активно оценивают происходящие в рамках закупок процессы.

Характеризуя внешний государственный аудит (контроль), можно выделить такую его разновидность, как аудит закупок. Субъектами аудита в сфере закупок в соответствии с частью 1 статьи 98 Закона № 44-ФЗ являются:

- Счетная палата Российской Федерации (далее – СП РФ);
- контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации;
- контрольно-счетные органы муниципальных образований.

Данный вид аудита проводится в соответствии с частью 3 статьи 98 Закона № 44-ФЗ на каждом этапе закупочной деятельности, начиная с этапа планирования закупок и до исполнения контракта.

СП РФ, помимо Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон № 41-ФЗ), осуществляет свою деятельность в части аудита в сфере закупок согласно следующим стандартам государственного аудита (далее – СГА):

- СГА 101 «Общие правила проведения контрольного мероприятия»;
- СГА 102 «Общие правила проведения экспертно-аналитических мероприятий» (пункт 13 части 1 статьи 13 Закона № 41-ФЗ);
- СГА 302 «Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг».

Стандарты ИНТОСАИ¹ регламентируют, что основной целью аудита эффективности является обеспечение экономичного, результативного и эффективного управления, а также способствование прозрачности и подотчетности². Так, органы, осуществляющие аудит закупок, проводят исследование целевых и плановых показателей закупки, не затрагивая финансовые операции.

Аудит эффективности публичных закупок, включающий в себя контроль экономического, эффективного и результативного использования денежных средств, может рассматриваться в качестве контрольного мероприятия, осуществляемого законодательной властью, поскольку информация, полученная в результате аудита закупок, может быть использована для стратегического планирования публичных закупок.

СП РФ уполномочена осуществлять аудит эффективности по закупкам, являющимся ключевыми для обеспечения публичного интереса. Аудит эффективности закупок способствует совершенствованию правовых механизмов финансирования контрактной системы.

Исходя из вышеизложенного, можно констатировать, что аудит в сфере закупок представляет собой сложный механизм осуществления контрольной процедуры, что, в свою очередь, приводит к необходимости привлечения большого объема финансовых и трудовых ресурсов органа государственного финансового контроля. Следовательно, расширение объема контрольных процедур без увеличения трудовых ресурсов в виде штата соответствующего контрольного органа может приводить к ухудшению качества контрольных процедур.

Учитывая изложенное, приходим к выводу, что внешний государственный финансовый контроль необходимо проводить по закупкам, являющимся ключевыми для обеспечения публичного интереса, в соответствии с указаниями органов законодательной власти.

Понятие аудита в сфере закупок, методы и цели аудита не раскрываются в Законе № 44-ФЗ, а более подробно конкретизируется лишь в СГА 302.

Так, согласно Закону № 44-ФЗ, органы аудита в рассматриваемой сфере осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность. Вместе с тем, СГА 302 к еще одному виду деятельности СП РФ относит контрольную деятельность. Таким образом, остается неясным, целенаправленно ли не включена в перечень мероприятий, осуществляемых субъектом аудита, в Закон № 44-ФЗ контрольная деятельность, либо предполагается ее отнесение к «иной деятельности», учитывая открытый перечень мероприятий.

Статьей определено, что указанная деятельность осуществляется посредством проверки, анализа и оценки информации. И также остается

¹ См.: Официальный сайт ИНТОСАИ (англ. INTOSAI) – международная организация высших органов аудита. – URL: <https://www.intosai.org/ru/>

² См.: ISSAI 300. Основополагающие принципы аудита эффективности. Международные стандарты высших органов аудита (ISSAI). – URL: <https://www.intosai.org/>

неясным сопоставление слова «информация» со словом «проверки» в части осуществления указанной проверки в качестве или отдельного контрольного мероприятия, или исключительно проверки информации.

Более детально аудит в сфере закупок регулируется законами о субъектах, осуществляющих данный вид аудита. К ним относятся:

- Закон № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ).

Одной из функций СП РФ является проведение аудита в сфере закупок, который осуществляется путем контрольной и экспертно-аналитической деятельности (статьи 13-14 Закона № 41-ФЗ).

Стоит отметить, что пункт 12 статьи 14 Закона № 41-ФЗ, дающий более широкое определение аудиту в сфере закупок и определяющий в том числе его цели, утратил силу в соответствии с Федеральным законом от 18 декабря 2022 г. № 514-ФЗ.

В пояснительной записке к указанному закону данные изменения были обусловлены «структурированием видов и специальных предметных областей аудита», «закреплением критериев, процедур и особенностей аудита, принятых в международной практике», «совершенствованием методологии осуществления контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, повышением их адресности и качества». Однако остается неясным, каким образом исключение указанного пункта, более подробно конкретизирующего данный вид аудита, позволит добиться качественного контроля за закупочной деятельностью.

Аудит в сфере закупок входит в перечень полномочий контрольно-счетных органов согласно статье 9 Закона № 6-ФЗ.

Согласно положениям о контрольно-счетных органах субъектов Российской Федерации, например, Калининградской, Московской, Ленинградской областей, города Казани, аудит в сфере закупок относится к полномочиям данных органов.

Кроме внешнего, закупочная деятельность подлежит внутреннему контролю.

В статье 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) явно указаны государственные органы, в состав полномочий которых входит внутренний контроль в сфере закупок. К данным органам относятся:

- Федеральное казначейство;

- органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из рассмотренных выше нормативных положений, В. В. Кикавец разделяет внутренний контроль в сфере закупок на общий и специальный [4. – С. 208].

Классификация внутреннего финансового контроля, предложенная В. В. Кикавцом, позволяет установить разграничение в части правового регулирования осуществления контроля указанными субъектами и унифицировать природу внутреннего финансового контроля в целом.

Особенностью порядка осуществления внутреннего контроля в сфере закупок является то, что такой порядок устанавливается высшим исполнительным органом субъектов, местной администрацией и Правительством Российской Федерации. В то же время необходимо отметить, что Правительством Российской Федерации еще не принято постановление по вопросу установления порядка внутреннего контроля в сфере закупок, однако на уровне местного самоуправления и субъектов Российской Федерации, например, в Челябинской области, Республике Дагестан и др., уже приняты документы, устанавливающие порядок осуществления внутреннего контроля в сфере закупок.

Затрагивая вопрос о правовом регулировании осуществления контроля, необходимо отметить, что финансово-контрольная деятельность Федерального казначейства регулируется правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2021 г. № 2483 «Об утверждении правил проведения бюджетного мониторинга и применения мер реагирования в целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения».

Регулирование деятельности органов финансового контроля, являющихся органами исполнительной власти субъектов, осуществляется также на уровне нормативных правовых актов соответствующих субъектов.

Нормативным источником, регламентирующим осуществление внутреннего контроля, также является Федеральный стандарт внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2020 г. № 100. Указанный акт регламентирует права и обязанности лиц органов, осуществляющих внутренний контроль в сфере закупок.

Говоря о разграничении правового регулирования внутреннего контроля в сфере закупок, необходимо исходить из того, что контроль осуществляется соответствующими уполномоченными органами на соответствующих уровнях государственной власти. Так, часть 9 статьи 99 Закона № 44-ФЗ разграничивает внутренний контроль по уровням власти:

- закупки для федеральных нужд контролируются федеральными органами исполнительной власти;
- закупки для удовлетворения нужд субъекта федерации контролируются органами самого субъекта;
- закупки для муниципальных нужд контролируются органами местной администрации.

Часть 8 статьи 99 Закона № 44-ФЗ детализирует контрольную деятельность органов внутреннего контроля в сфере закупок. В соответствии с указанной статьей органы внутреннего контроля в сфере закупок осуществляют контроль в отношении:

- нормирования;
- цены контракта;
- требований к исполнению, изменению контракта;
- условий контракта;
- целевого использования услуги, работы, товара.

Внутренний финансовый контроль в сфере закупок, согласно В. В. Кивавцу, способствует решению задач по обеспечению реализации стандартов, механизмов составления и исполнения бюджета и ведения бюджетной отчетности в процессе выделения бюджетных средств на публичные закупки. Исходя из этого можно констатировать, что внутренний финансовый контроль в сфере закупок ориентирован на проверку заказчиками соблюдения соответствия между процедурами по бюджетному обеспечению закупок и нормами, установленными бюджетным законодательством [4. – С. 208].

Е. А. Малыхина в качестве оснований разграничения внутреннего контроля предлагает установить стадии планирования закупок и исполнения контракта [5]. По указанному основанию выделяется финансовый контроль, осуществляемый на следующих стадиях:

- планирование, что связано с осуществлением контроля в отношении нормирования, цены контракта;
- исполнение контракта, которое связано с контролем за соблюдением требований к исполнению, внесением изменений в контракт, соблюдением условий контракта, а также соответствием использования товаров, работ, услуг целям закупок.

В соответствии с частью 9 статьи 99 Закона № 44-ФЗ, внутренний контроль в сфере закупок осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими бюджетные правоотношения, в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок.

К целям внутреннего контроля закупок в соответствии с частью 9 статьи 99 Закона № 44-ФЗ относятся:

- установление законности в сфере закупок;
- составление бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- исполнение бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, расходующихся на нужды государства.

Законодатель, выделяя цели внутреннего контроля, учитывает и средства их достижения. В соответствии с частью 9 статьи 99 Закона № 44-ФЗ внутренний контроль в сфере закупок осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с закупками.

Указанная норма свидетельствует о связи, существующей между внутренним контролем в сфере закупок и бюджетным процессом. Направленность на достижение цели, связанной с надлежащим расходованием бюджетных средств, является важным компонентом, характеризующим сам процесс целеполагания. Считаем, что указанная связь отражает зависимость качества обеспечения государственных и муни-

ципальных нужд от расходования бюджетных средств.

На сегодняшний день в науке финансового права не выработан единый подход к установлению форм и методов финансового контроля. Исходя из этого различные виды финансового контроля характеризуются разными формами и методами.

Э. Г. Вайнштейн определяет формы контроля по времени, в которое такой контроль осуществляется [1]. Так, выделяется предварительный, текущий и последующий контроль. Подход, сформированный Э. Г. Вайнштейном, является более актуальным в доктрине финансового права. Указанный подход также является основополагающим для норм современного бюджетного законодательства.

Таким образом, в основе выделения форм контроля, регламентированных в БК РФ, находится время осуществления контрольных процедур в соотношении с аккумуляцией и использованием денежных средств. Однако необходимо исходить из того, что статья 265 БК РФ устанавливает не формы, а виды предварительного, текущего и последующего финансового контроля, что также констатирует сложность разграничения методов, видов и форм финансового контроля.

Предварительный публичный финансовый контроль закупок характеризуется тем, что проводится до начала выполнения всех действий, направленных на осуществление закупки. Эффективно проведенный контроль такого рода в значительной степени влияет на весь процесс реализации закупки.

Федеральным казначейством он, в частности, осуществляется на этапе планирования закупок посредством использования инфраструктуры Единой информационной системы (ЕИС) для обеспечения соотношения объема бюджетного обеспечения, установленного планом-графиком, и лимитов бюджетных обязательств для закупок на определенный финансовый год. Предварительный контроль осуществляется также на этапе определения поставщика. Целью его является установление соотношения бюджетного обеспечения, определенного извещением об осуществлении закупки, и объема бюджетного обеспечения для осуществления закупки, определенного планом-графиком с учетом бюджетного обеспечения, которое определяется контрактом, заключенным с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Необходимо исходить из

того, что на указанном этапе реализации контрактной системы осуществляется контроль бюджетного обеспечения в отношении запланированных платежей в рамках текущего финансового года и планового периода.

Текущий публичный финансовый контроль заключается в непрерывной документальной и фактической проверке деятельности по осуществлению закупок.

Последующий публичный финансовый контроль осуществляется путем исследования и принятия отчетов об использовании бюджетных средств. Такие отчеты подлежат публикации в свободном доступе в сети Интернет.

Сложности, возникающие при разграничении указанных форм контроля, связаны с разногласиями понятийного аппарата в БК РФ и в Законе № 41-ФЗ. Так, Закон № 41-ФЗ характеризует формы осуществления контрольной деятельности через понятия «последующий аудит» и «предварительный аудит», в то время как БК РФ включает в себя понятия «предварительный контроль» и «последующий контроль».

В части 4 статьи 9 Закона № 6-ФЗ также регламентированы положения о внешнем государственном и муниципальном финансовом контроле. Согласно данному закону, внешний государственный и муниципальный финансовый контроль выражается в экспертных и аналитических процедурах, проводимых в сфере закупок, поэтому можно сделать вывод о методологически неверной трактовке законодателем одного и того же вида финансового контроля в разных формах.

Авторами также обнаружены противоречия в законодательном определении предварительного контроля в части 4 статьи 265 БК РФ и статье 18 Закона № 41-ФЗ. БК РФ определяет следующее: предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджета. В то же время в статье 18 Закона № 41-ФЗ определяются следующие цели:

- установление соответствия федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов законодательству Российской Федерации;
- определение обоснованности показателей проектов бюджетов.

В статье 267.1 БК РФ регламентированы следующие методы финансового контроля:

- проверка;

- ревизия;
- обследование.

Особенностью действующей редакции БК РФ является исключение такого метода, как санкционирование операций. В действующей редакции БК РФ санкционирование операций регламентировано в статье 219 и является одним из элементов исполнения бюджета по расходам.

Изменение, связанное с включением санкционирования операций в систему элементов исполнения бюджета, обусловлено тем, что санкционирование операций является функцией Федерального казначейства, поэтому регламентация указанной функции в качестве метода финансового контроля является нецелесообразной.

Интерпретация финансового контроля в рамках контрактной системы приводит к возможности определения финансового контроля в качестве

комплексного правового института, поскольку он сочетает в себе нормы, являющиеся универсальными для финансового права, и нормы, которые подлежат применению в рамках отдельных институтов финансового права.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что рассмотренные выше неточности в сфере нормативного правового регулирования аудита в сфере закупок вызывают необходимость уточнения положений законодательства в целях повышения эффективности противодействия коррупции в сфере государственных закупок. Одними из таких уточнений могут выступать:

- расширение и уточнение в части содержания аудита в сфере закупок положений статьи 98 Закона № 44-ФЗ;
- конкретизация методов деятельности СП РФ в рамках осуществления аудита в сфере закупок.

Список литературы

1. Вайнштейн Э. Г. Ревизия и контроль в банках. – М, 1974.
2. Волкова М. А. Негативные последствия коррупции в сфере публичных закупок // Актуальные проблемы российского права. – 2023. – № 6. – С. 18–28.
3. Иванов Р. В., Трубицына В. А. Антикоррупционная оговорка в государственном контракте как средство профилактики коррупции в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд военных организаций // Право в Вооруженных Силах. – 2021. – № 3. – С. 21–25.
4. Кикавец В. В., Цареградская Ю. К. Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации : монография. – М. : Проспект, 2023.
5. Малихина Е. А. Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник СГЮА. – 2014. – № 2. – С. 249–253.
6. Цирин А. М., Артеменко Е. А. Цифровые технологии и искусственный интеллект как средства профилактики проявлений коррупции в контрольной (надзорной) деятельности: отечественный и зарубежный опыт // Журнал российского права. – 2023. – № 3. – С. 126–142.