

**НАУЧНО – ПРАКТИЧЕСКАЯ СУЩНОСТЬ ПРИНЦИПА
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ ЗА ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ЗАКУПОК**

***Аннотация:** для надлежащего осуществления финансового контроля и оценки законности распределения государственных, муниципальных денежных средств при его проведении, контрольно–надзорным органам важно руководствоваться основополагающими принципами.*

***Ключевые слова:** государственные закупки, муниципальные закупки, публичные закупки, принципы, финансовый контроль, контрольные органы.*

***Annotation:** for the proper implementation of financial control and assessment of the legality of the distribution of state, municipal funds during its implementation, it is important for control and supervisory bodies to be guided by the fundamental principles.*

***Key words:** public procurement, municipal procurement, public procurement, principles, financial control, control bodies.*

Актуальное нормативно – правовое регулирование общественных отношений, связанных с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд основано на положениях федерального закона №44-ФЗ от 05 апреля 2013 года, который, помимо прочего, устанавливает и

общеобязательные принципы, которые в обязательном порядке должны соблюдаться всеми субъектами данной деятельности.

В современной доктрине финансового права относительно сущности и правовой природы финансового контроля имеется устоявшееся мнение, в соответствии с которым для надлежащего осуществления финансового контроля и оценки законности распределения государственных, муниципальных денежных средств при его проведении, контрольно–надзорным органам важно руководствоваться основополагающими принципами, среди которых следует выделить такие принципы как законность, гласность, принцип планирования финансово – контрольных мероприятий, объективности и профессиональной компетенции сотрудников контролирующих органов, принцип эффективности и результативности финансово – контрольной деятельности, а также принципом ответственности.¹

Пускай и не совсем корректно выделять среди указанных общих принципов какой то один, но, тем не менее, полагаю, что вектор осуществления государственного финансового контроля задает именно принцип ответственности за результативность обеспечения государственных (муниципальных) нужд, эффективность осуществления закупок для удовлетворения публичных интересов.

В научно – практической литературе на данный счет, совершенно справедливо отмечается, что огромное количество расходов при проведении государственных закупок и связанных с ними нарушениях при проведении процедур, равно как и ограниченность доходов заказчиков, помноженная на повышенную роль государственных закупок в жизни публичного властного аппарата, свидетельствует о важности соблюдения и следования принципу ответственности.² При этом, особо отмечается, что поскольку объектом финансового контроля всегда выступают бюджетные денежные средства РФ,

¹ Шохин С.О. Перспективные направления развития государственного финансового контроля // Финансовое право. 2020. № 4. С. 26 – 28 // СПС «КонсультантПлюс».

² 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 // СПС «КонсультантПлюс».

то принцип ответственности за результативность обеспечения публичных нужд, эффективность осуществления госзакупок берет свое начало в бюджетном законодательстве.³

Между тем, относительно сущностного содержания данного принципа не имеется единого мнения, что является следствием установленной в законодательстве не совсем корректной формулировки в статье 6 Федерального закона №44-ФЗ от 05 апреля 2013 года. При этом, сопоставление статьи 6 и статьи 12 указанного федерального закона позволяет говорить о том, что в первом случае законодатель устанавливает ответственность как за результативность, так и за эффективность осуществления государственных закупок, иными словами и эффективность и результативность является в данном случае взаимосвязанными категориями, образующими один принцип; во втором случае эффективность представляется самостоятельной категорией, которая есть отдельный принцип, тогда как ответственность касается лишь только результативности.⁴ В данном аспекте, следует согласиться с отдельными затворами, которые отмечают очевидную проблему юридической техники, которая является причиной многих проблем в практике применения, в том числе при установлении ответственности за допущенные нарушения.⁵ И по сути так и есть, ведь, если исходить из буквального толкования положений статьи 6 №44-ФЗ, то получается, что ответственность может наступить только при нарушении результативности, а если опираться на статью 12 №44-ФЗ, то получается, что ответственность предусмотрена за нарушение и результативности, и эффективности.

Анализ положений части 1 статьи 12 федерального закона №44-ФЗ позволяет говорить о наличии некоторых вопросов. В данной норме говорится лишь о том, что государственные органы и иные публичные субъекты в

³ Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Лагутин И.Б. К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации // Финансовое право. 2020. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».

случаях, установленных в федеральном законе №44-ФЗ, при планировании и осуществлении закупок обязаны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Данная диспозиция порождает некоторые вопросы, в частности, данное определение относится к результативности или эффективности, либо же только к эффективности? Кроме того, нет единства относительно того, идентичны ли данные понятия или различны.

Для ответа на данные вопросы и для осуществления конкретизации базовых положений федерального закона №44-ФЗ следует установить, что же означает «результативность» и «эффективность».

Так, о результативности обеспечения публичных нужд при осуществлении государственных (муниципальных) закупок могут свидетельствовать исполненные в полном объеме контракты, а также действующие процедуры закупок. Но, если же государственный контракт заключен, но фактически не исполнен, либо процедура заключения контракта отменена, то ни о какой результативности говорить не приходится.

С другой стороны, есть группа ученых, которые декларируют мысль о том, что только лишь один факт достижения результата не может указывать на эффективность; следует оценивать не просто сам факт достижения конечной цели, но и то какими средствами, сколькими затратами данная цель была достигнута.⁶ Данный подход как нельзя лучше прослеживается в нормах Бюджетного кодекса РФ. Так, если основываться на том, что осуществление закупок товаров, работ, услуг представляет из себя один из видов расходов бюджетных средств, что установлено в положениях статьи 34 Бюджетного кодекса РФ. Данная норма предполагает возможность экономии в процессе достижения заданного результата, использования наименьшего объема бюджетных денежных средств, либо результативность, которая связана со

⁶ Барашов Э.А. Финансовый контроль за использованием средств публично-правовых образований // Финансовое право. 2017. №8 // СПС «КонсультантПлюс».

стремление к достижению наилучшего из возможных результатов с помощью использования установленного объема бюджетных средств.⁷ Исходя из этого можно прийти к выводу о том, что принцип эффективности осуществления и производства государственных закупок основан на положениях БК РФ и является дополнением к этому принципу.

К слову, схожее мнение можно встретить в правовых позициях Конституционного Суда РФ, которые неоднократно, раскрывая конституционно – правовой смысл финансового контроля, отмечал, что норма части 1 статьи 12 федерального закона №44-ФЗ повелевает произвольно привлекать членов аукционной комиссии к административной ответственности за нарушение порядка производства закупок товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд, в связи с чем, данная норма противоречит взаимосвязанным конституционным положениям, устанавливающим всеобщее равенство, запрет злоупотреблять своими правами, а также пропорциональность ограничения прав и свобод. Более того, КС РФ указал, что принцип ответственности за результативность обеспечения публичных нужд, эффективность осуществления государственных закупок представляет из себя не что иное как конкретизацию общего принципа эффективности использования бюджетных денежных средств, установленного в положениях статьи 34 БК РФ.⁸

Основываясь на конституционно – правовом смысле статьи 34 БК РФ, можно по аналогии утверждать, что эффективность осуществления государственных закупок включает в себя две взаимосвязанные категории, составляющие: результативность и экономность. Относительно вопроса об идентичности понятий «результативность» и «эффективность», то отдельные авторы и вовсе пишут о том, что первостепенное значение отводится результативности, тогда как критерий эффективности есть производства от

⁷ Катвалян А.Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. N 8 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 N 601-О // СПС «КонсультантПлюс».

результативности характеристика. Между тем, если исходить из положений БК РФ, то эффективность включает в себя и результативность, то есть эффективность есть понятие общее, более широкое, чем понятие результативность, поскольку включает в себя не только решение поставленных задач, но и их достижение с минимальными затратами материальных средств и прочих ресурсов.

Из указанного выше следует, что в положениях статьи 12 федерального закона №44-ФЗ необходимо отказаться от термина «результативность» и формировать принцип ответственности за эффективность осуществления государственных закупок, который будет охватывать и результативность. Стоит отметить, что в положениях статьи 12 федерального закона №44-ФЗ упоминается о важности достижения лишь «заданных результатов», при этом, об использовании «наименьшего объеме средств» не говорится вовсе.

В свою очередь, такое понятие как эффективность в качестве основы имеет экономическое происхождение, между тем, не стоит пренебрегать и качественной стороной этого понятия, так как недопустимо говорить о какой – либо эффективности при достижении результата при исполнении государственного контракта за минимальные затраты, что будет в ущерб качеству. Исходя из этого можно прийти к выводу о том, что под эффективностью осуществления государственных закупок стоит понимать и результативность, и качественностью. При этом, отдельные авторы отмечают, что ни один нормативный акт рассматривает понятие качественности как составной элемент эффективности.

Принимая во внимание сложность рассматриваемых правоотношений и исходя из общего анализа федерального закона №44-ФЗ, а также научно – практической литературы, можно постараться установить истинное понимание данного принципа. Так, можно предположить, что эффективное удовлетворение публичных нужд есть осуществление государственных закупок с минимальными затратами, что по итогам приводит к наиболее

благоприятному результату. Возникает актуальный вопрос – а допустимо ли расценивать закупку как эффективную, если заказчик достиг результата с наименьшими финансовыми затратами, но, вместе с тем, проигнорировал предусмотренные в законе №44-ФЗ обязательные процедуры. В свою очередь положения федерального закона №44-ФЗ усаливают, что в тех случаях, когда заказчики используют конкурентные способы определения поставщиков или производят закупки у единственного лица, то в соответствии с требованиями закона, такая закупка не может быть признана эффективной, если способы определения поставщиков не соблюдены. Отдельно следует сказать, что эффективность в зависимости от выбора конкретной процедуры стоит понимать по разному. К примеру, если победитель определяется посредством проведения аукциона, то победителем будет тот, кто предложил наименьшую стоимость контракта; при проведении конкурса победителем является тот, кто предложит заказчику наиболее лучшие условия по государственному контракту.

С другой стороны, следует понимать, что принцип эффективности охватывает и предварительное планирование и обоснование закупок.

В данном аспекте, возникает и другой вопрос, а именно – допустимо ли считать закупку неэффективной, если при ее проведении допущены нарушения общих правил федерального закона №44-ФЗ, то есть когда не соблюдены формальные условия и бюрократические критерий? Полагаем, что ответ на поставленный вопрос стоит искать в определении Верховного Суда РФ, в котором сказано, что установив нарушения положений действующего законодательства государственных закупках, СП РФ не представила доказательств того, что произведенные выплаты денежных средств осуществлены с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств либо с нарушением иных норм бюджетного законодательства. В тех оспариваемых актах, которые являлись предметом судебной проверки, имеется указание только на нарушение норм ГК РФ и

положений федерального закона №44-ФЗ, которые не влекут тех правовых последствий, которые были выявлены Счетной палатой РФ при проведении проверки.⁹ Таким образом, следует сказать о том, что далеко не все нарушения положений федерального закона №44-ФЗ, а также положений Бюджетного кодекса РФ указывают на неэффективность использования бюджетных денежных средств.

Следует отметить и то, что в соответствии с абзацем 3 подпункта «г» пункта 2 национального плана развития конкуренции в РФ, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 года, в соответствии с которой федеральные органы исполнительной власти, компании с госучастием, госкорпорации при организации закупочной деятельности должны обеспечить внедрение показателей, характеризующих эффективность закупок, в том числе подведомственными организациями.¹⁰ Иными словами, совокупность этих показателей обеспечивает эффективность осуществления закупок. Если анализировать перечень показателей разных органов, то можно заметить, что в основном у всех определены одинаковые показатели (экономия при расходовании средств бюджета по итогам проведения закупок, среднее количество заявок участников закупки, поданных на участие в конкурентных процедурах и так далее), однако заметны и различные подходы.

Полагаем, что отличные друг от друга подходы к определению эффективности закупок, предъявляемые разными государственными органами обусловлены отсутствием в бюджетном законодательстве и законодательстве о закупках определения понятия «эффективность». Более того, здесь возникает вопрос, должны ли контрольные органы при осуществлении контроля руководствоваться внутриведомственными приказами, в которых и устанавливаются показатели определения эффективности. В свою очередь, локальное регулирование данного вопроса не может обеспечить

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 19.12.2017 N 301-КГ17-18788 по делу N А17-7709/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 // СПС «КонсультантПлюс».

единообразного понимания, применения и оценки эффективности. Соответственно, для комплексного регулирования и для правильного осуществления контроля необходимо на законодательном уровне закрепить основные критерии, которыми будут руководствоваться все заказчики и контрольные органы.

В частности, имеются подобные положительные примеры – так, в федеральном законе от 23.08.1996 года №127-ФЗ установлено как осуществляется оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности, исходя из пункта 2 статьи 160.3 Бюджетного кодекса РФ, где законодатель указал, что оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением требований, установленных в данном федеральном законе.¹¹

Отдельного внимания в контексте принципа ответственности заслуживает то обстоятельство, что в положениях федерального закона №44-ФЗ отсутствует нормативно – правовое закрепление принципа целевого использования бюджетных средств при осуществлении государственных (муниципальных) закупок. Между тем, отсутствие данного принципа не способствует достижению правовой определенности и как нам представляется препятствует эффективной реализации финансового контроля со стороны контрольно–надзорных органов за законность проведения государственных закупок. Введение в положения данного федерального закона представляется логичной и обоснованной мерой, ведь при осуществлении закупок заказчик использует бюджетные деньги, которые предназначены для обеспечения публичных нужд, то есть средства имеют целевой характер и предназначение, что вытекает из принципа адресности бюджетных средств.

¹¹ Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Также, в качестве превентивной меры следует усилить нормы об ответственности публичных заказчиков посредством законодательного установления (персональной) финансовой ответственности для должностных лиц, чьи действия (бездействия), решения стали следствием несения дополнительных, неоправданных расходов бюджетных средств на основании вступивших в силу судебных актов. Подобные мнения встречаются в современной доктрине финансового права.¹²

В заключении отметим, что отсутствие необходимости научно – практической конкретизации определения и сущности принципа ответственности в положениях статьи 12 федерального закона №44-ФЗ позволит отграничить его применение, устранить коллизии от смежных категорий, к примеру, установленных в положениях федерального закона №223-ФЗ. Еще раз отметим, что принцип эффективности относится не только к результату закупки, но и распространяется на сам процесс от подачи заявки до заключения государственного контракта. Представляется важным при определении эффективности учитывать ее смысл, раскрываемый в бюджетном законодательстве, в котором данная категория представляется совокупностью результативности и экономии денежных средств.

Использованные источники:

1. Шохин С.О. Перспективные направления развития государственного финансового контроля // Финансовое право. 2020. N 4. С. 26 – 28 // СПС «КонсультантПлюс».
2. 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 // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Кикавец В.В., Вершило Т.А. Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок // Финансовое право. 2020. N 5. С. 14 – 17 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «"О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Лагутин И.Б. К вопросу о финансово-правовой природе отдельных видов контроля и надзора в Российской Федерации // Финансовое право. 2020. № 8 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Барашов Э.А. Финансовый контроль за использованием средств публично-правовых образований // Финансовое право. 2017. №8 // СПС «КонсультантПлюс».
7. Катвалян А.Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. 2020. N 8 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 N 601-О // СПС «КонсультантПлюс».
9. Определение Верховного Суда РФ от 19.12.2017 N 301-КГ17-18788 по делу N А17-7709/2016 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный закон от 23.08.1996 N 127-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
12. Кикавец В.В., Вершило Т.А. Практики неэффективного расхода бюджетных средств в контрактной системе в сфере закупок // Финансовое право. 2020. N 5. С. 14 – 17 // СПС «КонсультантПлюс».