

УДК 336.1

*М. В. Казаковцева, Ю. А. Перминова**Марийский государственный университет, Йошкар-Ола*

## ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ

Государственный финансовый контроль предназначен для реализации финансовой политики государства, создания условий для финансовой стабилизации. Цель статьи состоит в определении общих принципов проведения надзора государственных контрактов для гарантирования максимально эффективно желаемых результатов закупок. Когда система государственных закупок не соответствует ожиданиям, возникает несколько нежелательных последствий: товары и услуги, необходимые гражданам или учреждениям, которые обслуживают население, не поставляются вовремя; страдает экономическое развитие, реализация международных проектов; уменьшается доверие населения к способности органов власти эффективно функционировать. Во многих странах система государственных закупок является не только средством для приобретения товаров и услуг, но и механизмом для выполнения различных политических целей. Стратегической целью органов финансового контроля является оценка эффективности государственных закупок для удовлетворения общественных потребностей. Одним из самых важных и полезных документов, который был подготовлен рабочей группой по государственным закупкам Комитета высших органов финансового контроля государств-членов Европейского Союза является модель осуществления закупок (Procurement Performance Model). Учитывая масштабы рынка государственных закупок и сложность вопросов в этой сфере, разумно привлекать членов INTOSAI. Для реализации этой инициативы в Счетной палате Российской Федерации планируется создать целевую группу по проведению проверок государственных контрактов. Целевая группа должна будет: разработать общий набор принципов для проверки государственных закупок; перевести эти общие принципы в оперативные руководящие принципы; разработать руководства по контролю государственных контрактов в конкретных сферах и областях. Органы финансового контроля смогут применять рекомендации, разработанные целевой группой в соответствии с их национальными стандартами и правилами.

*Ключевые слова:* государственный финансовый контроль, государственные закупки, эффективный контроль.

*Исследование выполнено в рамках реализации гранта РГНФ №14-12-12001.*

### Введение

Государственный финансовый контроль в современном мире выступает неперенным атрибутом всей системы государственного управления.

Многие ученые-специалисты и политические деятели задаются вопросами повышения эффективности мероприятий по финансовому контролю в условиях сложной системы бюджетного процесса, интенсивного экономического развития государства, стремления к законности и эффективности проводимой политики.

Совершенствование структуры и механизмов государственного и финансового контроля, исключение параллелизма и дублирования в этой сфере является одной из основных целей и задач бюджетной политики.

### Цель исследования

Так как объем расходов на государственные закупки большинством правительств по всему миру продолжает расти, также возрастает и необходимость эффективного надзора государственных контрактов со стороны аудиторских организаций. Хотя модели, которые государственные органы используют для приобретения товаров и услуг значительно различаются, они обычно имеют несколько общих целей, в том числе ответственность, эффективность и прозрачность [3, с. 147]. Цель этой статьи состоит в том, чтобы предложить организациям, которые проверяют эффективность государственных контрактов, сотрудничать вместе, чтобы определить ряд общих принципов для проведения таких аудитов с целью гарантировать, что закупки по государственным

контрактам достигают максимально эффективно желаемых результатов.

### Материал исследования

Когда система государственных закупок не соответствует ожиданиям, возникает несколько нежелательных последствий. Самое очевидное – когда системы закупок не функционируют должным образом, это когда товары и услуги, необходимые гражданам или учреждениям, которые обслуживают население, не поставляются вовремя. Правительства, уже борющиеся с бюджетными проблемами, могут столкнуться с еще большими трудностями. Может пострадать экономическое развитие, реализация международных проектов, начиная от инфраструктурных до ликвидации последствий стихийных бедствий [2, с. 153]. Но, возможно, самое главное, это то, что уменьшается доверие населения к способности органов власти эффективно функционировать.

По крайней мере за последнее десятилетие вопросы, связанные с совершенствованием национальных систем государственных закупок стали важными пунктами повестки дня таких авторитетных организаций, как Организация Объединенных Наций (ООН), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе и Международная торговая палата.

Например, статья 9 Конвенции ООН против коррупции, принятая в 2003 году, обязывает государства, ратифицировавшие ее, принять «необходимые меры для создания надлежащих систем закупок на основе прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений. «Кроме того, в официальном заявлении участников Саммита G20 в 2012 году в Лос-Кабос в качестве одного из пяти требований установлено требование о независимой оценке национальных систем государственных закупок.

Такое пристальное внимание к вопросам закупок со стороны международного сообщества далеко не случайно. Объем рынка государственных закупок в странах-членах ОЭСР составляет от 10 до 15 процентов от валового внутреннего продукта (ВВП), в то время как в развивающихся странах и странах с переходной экономикой он составляет от 25 до 30 процентов ВВП.

Но важность государственных закупок не может быть измерена в одних только цифрах. Тот путь, которым правительство осуществляет свою деятельность по закупкам часто является отражением общественного, социального контракта между

государством и его гражданами. Системы закупок в значительной степени являются созданием политического процесса, который уравнивает иногда конкурирующие потребности в эффективности, справедливости, конкуренции, подотчетности и другие значения.

Каждая страна самостоятельно находит баланс по этим вопросам в зависимости от индивидуальных потребностей, обстоятельств и приоритетов. Например, некоторые страны могут сделать ставку на своевременную доставку необходимых товаров и оказание услуг, в то время как другие страны могут быть более сосредоточены на предупреждении коррупции [4]. Во многих странах система государственных закупок является не только средством для приобретения товаров и услуг, но и механизмом для выполнения различных политических целей.

Не все проблемы среди приведенных выше могут быть решены, а меньше могут быть решены членами сообщества аудиторов. Но сообщество, очевидно, играет роль, имеет и возможности, и волю, чтобы сделать это. В связи с этим стратегической целью органов финансового контроля является оценка эффективности государственных закупок для удовлетворения общественных потребностей. На сегодняшний день многие органы финансового контроля накопили значительный опыт в аудите сектора государственных контрактов. Модель осуществления закупок (Procurement Performance Model) один из самых важных и полезных документов, который был подготовлен и регулярно обновляется рабочей группой по государственным закупкам Комитета высших органов финансового контроля государств-членов Европейского Союза.

Но можно и должно быть сделано больше. Необходим набор принципов для руководства проведения проверок государственных закупок. Такой набор принципов будет отражать основные цели, общие для государственных систем закупок и обеспечивать основу для того, чтобы контрольные органы возложили на органы власти ответственность за выполнение этих целей. Учитывая масштабы рынка государственных закупок и сложность вопросов в этой очень чувствительной сфере, кажется разумным привлечь членов INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions – Международная организация высших органов финансового контроля) по всему миру для разработки согласованных подходов и принципов эффективного контроля государственных контрактов [1].

Эта идея была высказана Счетной палатой Российской Федерации и Счетной палатой правительства США на 63-м заседании Совета управляющих INTOSAI в Чэнду, Китай, в ноябре 2012 года. Оно было поддержано председателем Совета управляющих INTOSAI, Генеральным секретарем INTOSAI и комитетом обмена знаниями INTOSAI.

Для реализации этой инициативы в Счетной палате Российской Федерации планируется создать целевую группу по проведению проверок государственных контрактов [1].

Целевая группа будет преследовать следующие цели:

- Разработать общий набор принципов для проверки государственных закупок в соответствии с принципами фундаментального аудита INTOSAI и основных ценностей, а также соответствующих международных документов, таких как Типового закона о государственных закупках Комиссии ООН по международному торговому праву. Эти общие принципы должны быть связаны с высшими органами финансового контроля и лежат в основе деятельности органов финансового контроля, независимо от их статуса, мандата и национальных правовых систем в обеспечении ответственности за механизмы заключения контрактов. Особое внимание следует уделять вопросам обеспечения честности государственных учреждений, прозрачности процесса закупок, управления рисками и предотвращения мошенничества и коррупции.

- Перевести эти общие принципы в оперативные руководящие принципы, охватывающие контроль всего цикла закупок, в том числе планирования и подготовки закупок, ценообразования, соотношения цены и качества, выбора поставщика, управления контрактами и оценки контракта.

- Разработать руководства по контролю государственных контрактов в конкретных сферах и областях, к которым органы финансового контроля проявляют особый интерес, таких как закупки в рамках государственно-частного партнерства и руководства по контролю для специфических видов договоров.

### Выводы

Действия рабочей группы и направления деятельности должны иметь соответствующую степень гибкости. Они должны будут рассматривать практические вопросы и потребности стран со зрелыми системами контроля государственных закупок, а также повышения роли и даже установления критериев для стран, где механизмы

государственных закупок только появляются [5]. Органы финансового контроля смогут применять рекомендации, разработанные целевой группой в соответствии с их национальными стандартами и правилами.



1. Глазачев А. В. Деятельность Специальной группы ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок // Счетная палата Российской Федерации. [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/georgia/11-procurement/Russia\\_1\\_RUS.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/georgia/11-procurement/Russia_1_RUS.pdf) (дата обращения: 10.10.2015).

2. Казаковцева М. В. Методологическое обеспечение влияния факторов на финансовую устойчивость бюджетов субъектов РФ // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2012. № 3. С. 152–155.

3. Казаковцева М. В. Методология оценки эффективности бюджетных расходов // Экономика и предпринимательство. 2013. № 11 (40). С. 145–152.

4. Катроша Л. В. Мониторинг как перспективный метод государственного финансового контроля в сфере государственных закупок // БИ. 2013. № 9. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-kak-perspektivnyy-metod-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok> (дата обращения: 11.10.2015).

5. Kazakovtseva M. V., Gumarova F. Z., Tsaregorodtsev E. I. Forming of competitive advantages of regional agrarian and industrial complex as mechanism of ensuring economic safety. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. T. 6. № 3. С. 213–220.

1. Glazachev A. V. Dejatel'nost' Special'noj gruppy INTOSAI po auditu gosudarstvennyh zakupok. *Schetnaja palata Rossijskoj Federacii*. [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/georgia/11-procurement/Russia\\_1\\_RUS.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/georgia/11-procurement/Russia_1_RUS.pdf) (data obrashhenija: 10.10.2015).

2. Kazakovtseva M. V. Metodologicheskoe obespechenie vlijaniya faktorov na finansovuju ustojchivost' bjudzetov sub'ektov RF. *Vektor nauki Tol'jattinskogo gosudarstvennogo universiteta*. 2012. No. 3. Pp. 152–155.

3. Kazakovtseva M. V. Metodologija ocenki jeffektivnosti bjudzhetnyh rashodov. *Jekonomika i predprinimatel'stvo*. 2013. No. 11 (40). Pp. 145–152.

4. Katroscha L. V. Monitoring kak perspektivnyj metod gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v sfere gosudarstvennyh zakupok. *BI*. 2013. № 9. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/monitoring-kak-perspektivnyy-metod-gosudarstvennogo-finansovogo-kontrolya-v-sfere-gosudarstvennyh-zakupok> (data obrashhenija: 11.10.2015).

5. Kazakovtseva M. V., Gumarova F. Z., Tsaregorodtsev E. I. Forming of competitive advantages of regional agrarian and industrial complex as mechanism of ensuring economic safety. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. T. 6. No. 3. Pp. 213–220.

*M. V. Kazakovtseva, Ju. A. Perminova*

*Mari State University, Yoshkar-Ola*

## **GENERAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF FINANCIAL CONTROL OF THE STATE CONTRACTS**

The state financial control is intended for implementation of financial policy of the state, creation of conditions for financial stabilization. The purpose of article consists in determination of the general principles of carrying out supervision of public contracts for guaranteeing the desirable results of purchases. When the system of public procurements doesn't meet expectations, there are some undesirable consequences: the goods and services necessary for citizens or organizations which serve the population, aren't delivered in time; economic development, implementation of the international projects suffers; the trust of the population to a capability of authorities effectively decreases to function. In many countries the system of public procurements is not only means for acquisition of goods and services, but also the mechanism for accomplishment of various political goals. Strategic objective of bodies of financial control is the efficiency evaluation of public procurements for satisfaction of public requirements. One of the most important and useful documents who was prepared by the Working group on public procurements of Committee of the supreme bodies of financial control of member states of the European Union is the Procurement Performance Model. Considering scales of the market of public procurements and complexity of questions in this sphere, it is reasonable to attract members of INTOSAI. For implementation of this initiative, in Audit Chamber of the Russian Federation it is planned to create target group on carrying out verifications of public contracts. The target group will have: to develop a general set of the principles for check of public procurements; to transfer these general principles to the operational guidelines; to develop managements on control of public contracts in specific spheres and areas. Bodies of financial control will be able to apply the recommendations developed by target group according to their national standards and rules.

*Keywords:* state financial control, public procurements, effective control.