

На правах рукописи

Славинский Павел Вячеславович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБОРОННОГО ЗАКАЗА**

Специальность 12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва 2019

Работа выполнена на кафедре финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Научный руководитель: **Писенко Кирилл Андреевич**
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры финансового права ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет
правосудия»

Официальные оппоненты: **Саттарова Нурия Альвановна**
доктор юридических наук, профессор, заведующая
кафедрой финансового и экологического права
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный
университет»

Малыхина Елена Александровна
кандидат юридических наук, доцент кафедры
финансового, банковского и таможенного права
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный
университет»

Защита состоится «21» мая 2019 года в 16:00 на заседании диссертационного совета Д 170.003.03 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочерёмушкинская, д. 69, ауд. № 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <https://rgup.ru/?mod=pages&id=5806>.

Автореферат разослан «___» _____ 2019 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета

Е.В. Мигачева

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования. Реализация государственной программы вооружения предусматривает выделение из средств федерального бюджета в рамках выполнения государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) в период с 2011 по 2025 годы более 30 триллионов рублей бюджетных ассигнований на разработку, производство, ремонт, обслуживание и модернизацию вооружения, военной и специальной техники, необходимых для обеспечения обороны и безопасности государства¹.

Направление государством крупных объёмов бюджетных денежных средств на закупку продукции для обеспечения обороны и безопасности в рамках выполнения ГОЗ обуславливает наметившуюся тенденцию по существенному усилению мер государственного финансового контроля в данной области общественных отношений с целью оперативного выявления и пресечения уполномоченными органами государственной власти и организациями случаев неэффективного и нецелевого расходования.

При этом, как показывает практика, несмотря на активно проводимые в последние годы мероприятия по усилению мер государственного финансового контроля, включая совершенствование законодательства, количество совершаемых финансовых правонарушений в сфере государственных закупок, осуществляемых в том числе в рамках выполнения ГОЗ, продолжает оставаться на достаточно высоком уровне².

От эффективности и качества реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, преследующего цель обеспечения соблюдения контролируемыми лицами требований финансового законодательства, напрямую

¹ По данным Стокгольмского международного института исследования проблем мира (Stockholm International Peace Research Institute), являющегося одной из ведущих организаций в области изучения проблем обороны и безопасности, в настоящее время Российская Федерация входит в число лидирующих государств по уровню расходов, выделяемых из бюджета на обеспечение национальной обороны и безопасности. См. подробнее: Мировые военные расходы: рост в США и Европе, снижение в странах-экспортерах нефти [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-Press-Release-2017-RUS.pdf> (дата обращения: 27.03.2017).

² Согласно сведениям Счётной палаты РФ по результатам контрольных мероприятий в 2016 году выявлено 898 нарушений законодательства в сфере закупок на общую сумму 53,1 млрд. рублей [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/29982 (дата обращения: 12.04.2017).

зависит также и поддержание надлежащего уровня обороноспособности и безопасности государства.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость поиска наиболее оптимальных и рациональных путей совершенствования правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

В таких условиях неизбежно существенно возрастает роль и значение науки финансового права в подробном исследовании и скорейшем разрешении возникающих у правотворцев и правоприменителей проблем, препятствующих эффективной и качественной реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Степень научной разработанности проблемы. Различные проблемы осуществления государственных закупок в достаточной степени освещены в современной юридической науке. При этом исследование правового регулирования данной области общественных отношений проведено преимущественно сквозь призму гражданского права (Ю.Г. Архипов, Л.В. Андреев, К.В. Кичик, А.Е. Кирпичев, Ф.А. Тасалов, М.В. Шмелев, В.А. Щербаков и другие) и административного права (А.В. Винницкий, В.С. Гладкова, К.И. Фамиева, В.В. Кикавец, Э.В. Немченко и другие).

В гораздо меньшей степени проблемы правового регулирования государственных закупок становились предметом исследования учёных, изучающих финансовое право (А.Б. Золотарева, Д.Л. Комягин, К.Б. Маркелов, Е.А. Малыгина).

Выявлению и разрешению отдельных проблем правового регулирования государственного финансового контроля в сфере государственных закупок посвящены, в том числе научные работы Т.А. Гусевой, В.С. Лопатникова, Н.А. Саттаровой, И.П. Соколовой, С.Р. Тажетдинова и ряда других учёных.

Отдельным аспектам правового регулирования области общественных отношений, связанных с особенностями формирования, размещения, выполнения и контроля государственных закупок, осуществляемых в рамках ГОЗ, посвящены

в том числе научные исследования В.М. Корякина, В.И. Кузнецова, Л.В. Слепенковой и Е.А. Свиных.

Вместе с тем в настоящее время в науке финансового права отсутствуют комплексные, надлежащим образом структурированные и связанные между собой в единое целое фундаментальные теоретические знания о правовом регулировании государственного финансового контроля в сфере ГОЗ. Существующие научные исследования по финансовому и административному праву, рассматривающие различные проблемы реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, носят фрагментарный характер, и не рассматривают его как систему.

Пробелы в теории финансового права неизбежно негативно сказываются на правотворческой деятельности, способствуя появлению коллизий между различными нормами права и их частичному дублированию между собой ввиду недостаточной синхронизации между положениями отдельных нормативных правовых актов, а также влияют на невозможность формирования единообразных подходов в правоприменительной практике различных органов государственной власти и организаций, и на неопределённость правового статуса отдельных субъектов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в ходе организации и проведения государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Предметом диссертационного исследования являются нормы бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательства о ГОЗ, регламентирующие порядок организации и проведения государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, а также правовая доктрина и акты индивидуального регулирования (судебная и административная практика).

Цель диссертационного исследования заключается в выявлении проблем правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ и подготовке научно обоснованных предложений по их разрешению.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

1) исследовать основные исторические этапы возникновения, становления и развития правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ и выявить ключевые тенденции совершенствования отечественного законодательства, направленные на создание условий для повышения эффективного и целевого расходования бюджетных денежных средств;

2) уточнить цель, задачи и основные подходы реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ;

3) раскрыть содержание понятия, юридической сущности и элементов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, а также определить его место в общей системе государственного финансового контроля;

4) определить состав и правовой статус субъектов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, а также оценить эффективность существующего межведомственного взаимодействия уполномоченных контролирующих органов государственной власти и организаций и подготовить предложения по его улучшению;

5) выявить правовой статус Федеральной антимонопольной службы (далее – ФАС России) как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия по контролю в сфере ГОЗ, а также оценить целесообразность расширения компетенции данного ведомства в части осуществления государственной регистрации цен на продукцию, поставляемую в рамках ГОЗ;

6) исследовать специфику используемых уполномоченными органами государственной власти типов, форм и методов осуществления государственного финансового контроля в сфере ГОЗ и дать оценку их эффективности с учётом наметившегося тренда на ускоренное развитие цифровых технологий;

7) выявить особенности осуществления финансового мониторинга в сфере ГОЗ через раскрытие специфики реализации банковского и казначейского сопровождения контрактов, заключаемых в рамках выполнения ГОЗ;

8) определить особенности применения риск-ориентированного подхода в ходе организации и проведения государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Методологической основой диссертационного исследования выступил комплекс общенаучных методов познания (дедукция, индукция, анализ, синтез, сравнение, классификация, обобщение, описание, наблюдение, статистический), а также ряд специально-научных методов познания, позволивших провести всестороннее и глубокое исследование обозначенной проблемы.

Основным специально-научным методом познания послужил формально-юридический, применённый при исследовании содержания положений нормативных правовых и подзаконных актов. Историко-правовой метод познания позволил исследовать генезис отечественного правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ. Сравнительно-правовой метод познания использован при изучении применения Россией и рядом иностранных государств риск-ориентированного подхода в ходе организации и проведения контрольно-надзорной деятельности.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили положения и выводы диссертаций, авторефератов, монографий и научных статей, отражающих взгляды их авторов по различным аспектам исследуемой проблемы.

В процессе подготовки диссертационного исследования проведён подробный анализ научной литературы не только по праву, но также по управлению, экономике и истории, отражающей различные аспекты реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, что позволило рассмотреть правовое регулирование данной области общественных отношений с различных точек зрения.

Общие аспекты правового регулирования государственного финансового контроля широко и достаточно подробно освещены в науке финансового права дореволюционного (С.И. Иловайский, В.А. Лебедев, И.Х. Озеров, И.Т. Тарасов, И.И. Янжул и другие), советского (М.А. Гурвич, Э.Э. Понтович, Н.Н. Ровинский, Р.О. Халфина и другие) и современного периодов (К.С. Бельский, О.Г. Геймур,

Е.Ю. Грачева, А.В. Голубев, О.Н. Горбунова, Ю.А. Крохина, Е.Н. Кондрат, М.В. Карасёва, И.И. Кучеров, А.Н. Козырин, И.Б. Лагутин, М.М. Прошунин, Е.В. Писклюкова, М.Н. Понкратова, А.Д. Селюков, Н.И. Химичева, И.А. Цинделиани, А.А. Ялбулганов и другие). Выводы указанных учёных послужили теоретической основой при определении понятийно-категориального аппарата, а также осмысления цели, задач, элементов и места государственного финансового контроля в сфере ГОЗ в общей системе государственного контроля.

Научные труды Е.Ю. Гончарова, О.В. Владимировой, А.И. Коняева, И.Б. Лагутина, Н.В. Нестеровича, В.И. Смирнова и А.А. Ялбулганова послужили ориентиром в процессе исследования этапов возникновения, становления и развития правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Теоретической основой при определении содержания принципов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ послужили выводы теоретиков права С.С. Алексеева, В.В. Ершова, В.Н. Корнева и других учёных.

При определении юридической сущности банковского и казначейского сопровождения контрактов, заключаемых в рамках выполнения ГОЗ, использовались выводы и положения научных исследований О.Н. Горбуновой и М.М. Прошунина, посвящённые концептуальным основам реализации финансового мониторинга.

Вопросы совершенствования отдельных элементов системы управления государственными закупками освещены, в частности, в научных исследованиях Т.Ю. Кудрявцевой, Э.М. Кубадиева, Е.М. Мальцевой, Ю.А. Савич, Д.С. Серединцева и М.М. Тогузаева. Отдельные экономические аспекты и проблемы повышения эффективности управления системой закупок продукции, необходимой для обеспечения обороны и безопасности государства, освещены А.В. Бабкиным, О.В. Елисеевым, М.Н. Козиным, И.В. Карпухиным, С.Г. Кикотем, Е.В. Ордынской, Н.В. Кандыбко и А.Х. Метовым.

Нормативную основу диссертационного исследования образуют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Федеральный закон от 5 апреля 2013 г.

№ 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе), Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее - Закон о ГОЗ), отдельные акты Президента РФ, Правительства РФ, ряда федеральных органов исполнительной власти, а также иные нормативные правовые и подзаконные акты, регламентирующие порядок организации и проведения государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Кроме этого, в диссертационном исследовании упоминаются акты, принятые в дореволюционный и советский периоды отечественной истории, а также документы международного характера о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд и мерах реализации государственного финансового контроля в данной области общественных отношений.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили акты Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции различных инстанций.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в формировании концептуальных теоретических основ системного понимания правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ: разработан понятийно-категориальный аппарат, определена юридическая сущность и место данного вида (направления) контроля в общей системе государственного финансового контроля, уточнены его цели, задачи и основные подходы, а также имеющие значение для современной теории финансового права, в том числе финансового контроля, исторические тенденции его развития. Раскрыт правовой статус отдельных субъектов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, а также осуществляемые ими формы и методы контрольной деятельности. Сформулированы рекомендации по их совершенствованию в условиях ускоренного развития цифровых технологий. Определены особенности правового регулирования финансового мониторинга и риск-ориентированного подхода в сфере ГОЗ.

На защиту выносятся следующие **новые или содержащие элементы новизны положения.**

1. По результатам проведённого исследования генезиса правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ установлено:

во-первых, на протяжении всей истории своего существования государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ в силу специфики правового регулирования выделялся из системы государственного финансового контроля – для его осуществления создавались специальные уполномоченные органы государственной власти и принимались отдельные нормативные правовые акты;

во-вторых, развитие правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ было сопряжено с постепенным отказом от осуществления исключительно ведомственного контроля, реализуемого органами обороны и безопасности и имеющего низкий уровень результативности, и переходом к межведомственному контролю, преследующему цель повышения уровня контроля за эффективным и целевым расходованием бюджетных денежных средств;

в-третьих, на современном этапе развития правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ особую важность приобретают вопросы гармонизации общего и специального законодательства – положения Бюджетного кодекса РФ в части реализации государственного финансового контроля подлежат доработке ввиду необходимости их соотношения с нормами Закона о контрактной системе и Закона о ГОЗ.

2. Сформулировано авторское определение понятия государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, под которым предлагается понимать регламентированную нормами финансового права деятельность органов государственной власти и организаций, осуществляющих функции и полномочия по контролю за соблюдением требований законодательства в процессе

формирования, размещения и выполнения ГОЗ, направленную на обеспечение целевого и эффективного расходования выделяемых из федерального бюджета денежных средств, а также контроля ценообразования на продукцию оборонного назначения.

Доказано, что государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ является одним из направлений бюджетного контроля и обладает спецификой, определяемой не только его предметом, но также и сложной нормативной правовой основой регулирования его содержания и правового статуса субъектов, основанной на общих положениях бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе, а также детализирующих их специальных нормативных правовых актов, которые определяют особенности осуществления финансового контроля в данной области общественных отношений.

3. На основе исследования элементов, образующих государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ (внешнего и внутреннего финансового контроля, президентского и парламентского контроля, а также финансового мониторинга) установлен состав субъектов межведомственной системы государственного финансового контроля в сфере ГОЗ. Обнаружены недостатки функционирования данной системы, связанные, главным образом, с отсутствием общих подходов реализации уполномоченными контролирующими субъектами финансового контроля. Обосновано предложение о необходимости разработки межведомственного соглашения между органами государственной власти и организациями, осуществляющими функции и полномочия по контролю за соблюдением законодательства в сфере ГОЗ.

Выявлен особый правовой статус Министерства обороны РФ - данное ведомство является контролируемым лицом, проверка деятельности которого как государственного заказчика осуществляется уполномоченными органами государственной власти. В то же время, являясь участником процедуры банковского сопровождения контрактов, заключенных в рамках выполнения ГОЗ, Министерство обороны РФ фактически осуществляет и контрольные полномочия

путём мониторинга за движением бюджетных денежных средств, предупреждая случаи их нецелевого расходования поставщиками, подрядчиками и исполнителями по всей цепочке кооперации.

4. Определены признаки правового статуса ФАС России, характеризующие данное ведомство как орган внутреннего государственного финансового контроля, к которым относятся полномочия по контролю соблюдения государственными заказчиками требований финансового законодательства, регламентирующего порядок использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, а также возможность принудительного применения санкций за совершение финансовых правонарушений.

Подготовлено предложение об изменении бюджетного законодательства в части уточнения правового статуса ФАС России как органа внутреннего государственного финансового контроля в сфере ГОЗ с целью гармонизации положений бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе в части осуществления государственного финансового контроля.

5. Установлено, что осуществляемые ФАС России функции и полномочия по государственной регистрации цен на товары, поставляемые единственными поставщиками в рамках выполнения ГОЗ, позволяют предупреждать случаи заключения контрактов по необоснованно завышенным ценам.

Доказано, что исключение из области реализуемого ФАС России контроля ценообразования расходов на выполнение работ и оказание услуг по ГОЗ приводит к созданию условий для неэффективного расходования бюджетных денежных средств. Обоснованы предложения о необходимости распространения функций и полномочий ФАС России по регистрации цен не только на товары, но также работы и услуги, закупаемые в рамках выполнения ГОЗ. Это позволит создать условия для более эффективного расходования бюджетных денежных средств.

6. Доказано, что развитие цифровых технологий и связанное с ним существенное увеличение объёма необходимой для обработки,

учёта и анализа информации обуславливает необходимость создания новейших методов финансового контроля в сфере ГОЗ. Существующие в настоящее время электронные информационно-аналитические системы значительно влияют на результативность контроля, предоставляя уполномоченным органам государственной власти и организациям возможность оперативного доступа к сведениям о финансово-хозяйственной деятельности поставщиков продукции по ГОЗ, в том числе в части направления движения расходования бюджетных денежных средств.

Обоснована потребность в совершенствовании правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ в части доработки существующей межведомственной информационно-аналитической системы путём формирования единой базы цен на поставляемую в рамках ГОЗ продукцию с целью оперативного выявления случаев незаконного завышения поставщиками её стоимости.

7. Определена особенность финансового мониторинга в сфере ГОЗ, выражающаяся в специфике его форм - банковского и казначейского сопровождения контрактов, заключенных в рамках выполнения ГОЗ.

Выявлены проблемы правового регулирования как банковского, так и казначейского сопровождения контрактов, а также противоречия в подходах к регламентации и реализации указанных форм финансового мониторинга. Обоснована необходимость осуществления полного перехода к применению казначейского сопровождения контрактов по ГОЗ как единой формы финансового мониторинга в данной сфере.

8. Доказано, что внедрение широко применяемого контрольно-надзорными органами риск-ориентированного подхода в деятельность контролирующего органа в сфере ГОЗ будет способствовать оптимизации его ресурсов и акцентированию внимания на финансово-хозяйственной деятельности наиболее крупных хозяйствующих субъектов.

Особенность реализации риск-ориентированного подхода в сфере ГОЗ заключается в использовании специальных критериев определения риска

совершения исполнителями ГОЗ правонарушений, зависящих от совокупного объёма цен заключённых ими контрактов и, следовательно, размера потенциального возможного ущерба государству в случае неправомерного расходования бюджетных денежных средств.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в восполнении имеющихся в доктрине финансового права пробелов, касающихся понятийного аппарата, юридической сущности, цели, задач, принципов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ. Результаты диссертационного исследования формируют новые знания о субъектах финансового контроля в сфере ГОЗ, содержании их правового статуса, а также об особенностях правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, в том числе его формах и методах. Научные результаты являются значимыми для теории финансового контроля, бюджетного права, финансового права в целом.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что в ней разработаны теоретические основы совершенствования правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, а также возможностью использования полученных результатов с целью совершенствования действующего законодательства и правоприменительной деятельности органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Кроме того, обобщённые материалы, разработанные теоретические и практические выводы и предложения диссертационного исследования могут быть использованы для подготовки специального учебного курса повышения квалификации «Основы правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ», предназначенного для обучения сотрудников уполномоченных контролирующих органов государственной власти.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертационное исследование прошло обсуждение и рекомендовано к защите на кафедре финансового права ФГБОУВО «РГУП».

Основные положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию на различных международных научно-практических семинарах, «круглых столах» и конференциях, в том числе:

1) VI Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (г. Москва, 28 апреля 2015 г., ФГБОУВО «РГУП»);

2) VII Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых учёных «Принципы права: проблемы теории и практики» (г. Москва, 26 апреля 2016 г., ФГБОУВО «РГУП»);

3) Международная научно-практическая конференция «Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов» (г. Москва, 25 ноября 2016 г., ФГБОУВО «РГУП»);

4) Конференция «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (г. Москва, 26 января 2017 г., ФГБОУ ВО «РУДН»);

5) IX Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов, соискателей и молодых учёных «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: проблемы теории и практики» (г. Москва, 25 апреля 2018 г., ФГБОУВО «РГУП»).

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами работы и состоит из введения, трёх глав, содержащих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

II. Содержание работы

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы, степень её научной разработанности, цель и задачи исследования, формулируется объект и

предмет исследования, определяются методология исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, а также излагаются основные положения, выносимые на защиту, и приводятся данные об апробации результатов исследования и его структура.

Первая глава «Концептуальные теоретические основы правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе **«Основные этапы возникновения, становления и развития правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»** проводится подробное исследование генезиса правового регулирования порядка и способов осуществления государственных закупок продукции оборонного назначения (вооружение, военной и специальной техники). В понимании современного законодательства – выполнение ГОЗ в рамках государственной программы вооружения. Также рассмотрены основные этапы совершенствования мер реализации государственного финансового контроля в данной области общественных отношений.

Документально подтверждено, что первые исторические свидетельства осуществления государственных закупок продукции оборонного назначения датируются второй половиной XVII века в эпоху царствования Алексея Михайловича Романова, ознаменованной формированием на Руси первой армии, содержащейся на постоянной основе.

Активизация ускоренного развития правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ пришлась на период правления российского императора Петра I, что было обусловлено стремлением государства усилить контроль за расходованием существенных объёмов бюджетных денежных средств, выделяемых на содержание армии и флота в военное время.

Повышение значимости и роли государственного финансового контроля в целом и в сфере ГОЗ в частности с переменным успехом происходило и в последующие годы. Однако вплоть до Октябрьской революции ему так и не

удалось достичь уровня ожидаемых от него показателей результативности. Представляется, что этому способствовал тот факт, что государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ осуществлялся преимущественно собственными силами оборонного ведомства, не преследующего в качестве приоритетной цели эффективное и целевое расходование бюджетных средств.

Советский период отечественной истории ознаменовался трансформацией правового регулирования в данной области общественных отношений, связанной с переходом от системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд к системе государственного снабжения. Во взаимосвязи с этим, в это время начался процесс построения фундаментальных основ межведомственного государственного финансового контроля во всех отраслях экономики, отдельные элементы которого не утратили свое значение и по сегодняшний день. Так, наряду с образованными во время Великой Отечественной войны военными представительствами, осуществляющими от лица оборонного ведомства финансовый контроль на предприятиях оборонно-промышленного комплекса, финансовый контроль также реализовывал ряд не зависящих друг от друга уполномоченных органов.

Достаточно подробно проанализирован период развития правового регулирования рассматриваемой области общественных отношений в современный период, охарактеризовавшийся формированием контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, в основу функционирования которой заложены принципы эффективного и целевого расходования бюджетных денежных средств, а также межведомственное взаимодействие уполномоченных органов государственного контроля, призванных обеспечивать их соблюдение.

Всё это позволило выявить тенденцию перехода от проведения исключительно ведомственного финансового контроля, самостоятельно осуществляемого структурными подразделениями органов государственной власти, обеспечивающих оборону и безопасность государства, к реализации преимущественно независимого внешнего и внутреннего межведомственного

финансового контроля, способствовавших существенному повышению уровня эффективного и целевого расходования бюджетных денежных средств, выделяемых на закупку продукции оборонного назначения в рамках ГОЗ.

Кроме этого, в силу своей специфики государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ на протяжении всей истории своего существования выделялся из общей системы государственного финансового контроля – для его реализации разрабатывались специальные нормативные правовые акты и учреждались органы государственной власти, наделенные специальными функциями и полномочиями.

В втором параграфе *«Цели, задачи и основные подходы реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»* в логической последовательности и взаимосвязи между собой определены цель, задачи и основные подходы реализации данного направления бюджетного контроля.

Так, определено, что цель государственного финансового контроля в бюджетной сфере в целом и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, осуществляемых в том числе в рамках выполнения ГОЗ, необходимо рассматривать через призму реализации максимально эффективного, целевого и рационального расходования бюджетных денежных средств, неукоснительного соблюдения государственными заказчиками как участниками бюджетного процесса и лицами, не являющимися участниками бюджетного процесса и заключающими контракты на поставку товаров, работ и услуг, то есть головными исполнителями и исполнителями, требований законодательства при формировании, размещении и выполнении ГОЗ, а также предотвращения и пресечения совершения коррупционных и должностных преступлений.

От надлежащего осуществления государственного финансового контроля в сфере ГОЗ напрямую зависит уровень обеспечения обороноспособности и безопасности государства, так как предупреждение и пресечение случаев неправомерного расходования бюджетных денежных средств позволяет создать условия для более эффективного их использования. Следовательно, государство

сможет обеспечить себя наибольшим количеством единиц вооружения, военной и специальной техники, закупленной по экономически обоснованным ценам.

Для достижения указанной цели необходимо, в первую очередь, надлежащее единовременное решение следующего комплекса основных задач:

а) обеспечение надлежащих условий для целевого и эффективного расходования бюджетных денежных средств субъектами финансовых правоотношений при формировании, размещении и выполнении ГОЗ;

б) своевременное предупреждение и пресечение случаев совершения субъектами финансовых правоотношений нарушений установленных законодательством требований;

в) принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении финансовых правонарушений, в том числе возмещение причинённого государству ущерба в результате неправомерных действий субъектов финансовых правоотношений.

Определено, что в основе принципов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ должны лежать такие подходы его реализации как обеспечение баланса стратегических и экономических интересов государства, а также ограничение гласности. Первый подход должен отражать стремление государства в создании экономических условий для наиболее эффективного расходования бюджетных денежных средств с целью создания и поддержания высокого уровня обороноспособности. Второй, в свою очередь, выражается необходимости создания ограничений в использовании информации, касающейся вопросов обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

Во третьем параграфе *«Понятие, юридическая сущность и место государственного финансового контроля в сфере ГОЗ в системе государственного контроля»* на основе результатов подробного анализа и соотношения между собой содержания уже имеющихся в теории финансового права и действующем законодательстве категорий «государственный заказ» и «закупки» предложены авторские определения понятий ГОЗ и государственного финансового контроля в данной сфере.

Обоснована необходимость рассмотрения ГОЗ не только в узком смысле, как это предусмотрено действующим законодательством, где оно понимается в качестве разрабатываемого и принимаемого в установленном порядке и сроки в рамках бюджетного процесса правового акта Правительства РФ, отражающего перечень планируемых к закупке государством товаров, работ, услуг оборонного назначения, но и в широком смысле - как сферы связанных между собой правоотношений по формированию, размещению и выполнению закупок.

Данный вывод основывается на необходимости рассмотрения ГОЗ именно как своего рода сферы правоотношений, образованной из соединения и переплетения между собой гражданских и бюджетных правоотношений, содержание которых направлено на формирование, размещение и выполнение закупок товаров, работ, услуг оборонного назначения.

На основе разработанного понятия ГОЗ предложено определение содержания категории государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, под которым необходимо понимать регламентированную нормами финансового права деятельность органов государственной власти и организаций, осуществляющих функции и полномочия по контролю за соблюдением требований законодательства в процессе формирования, размещения и выполнения ГОЗ, с целью обеспечения целевого и эффективного расходования выделяемых из федерального бюджета денежных средств, а также контроля ценообразования на продукцию оборонного назначения.

Доказано, что государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ является бюджетным, так как представляет собой одно из направлений (видов) бюджетного контроля, имеющего специальное правовое регулирование. Законодательную основу данного вида (направления) бюджетного контроля образуют, главным образом, положения трёх нормативных правовых актов – Бюджетного кодекса РФ, Закона о контрактной системе и Закона о ГОЗ.

По своей юридической сущности государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ образуется путём синергии различных видов (элементов) государственного финансового контроля. В первую очередь, внешнего и

внутреннего финансового контроля, а также президентского и парламентского контроля. Кроме этого, его дополняет также и финансовый мониторинг, осуществляемый в форме банковского и казначейского сопровождения контрактов, заключенных в рамках выполнения ГОЗ.

Вторая глава «Организационная и функциональная основа государственного финансового контроля в сфере ГОЗ» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе **«Субъекты государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»** проведена групповая классификация уполномоченных субъектов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ, которая позволила установить их правовой статус.

На основании двух основных критериев субъекты государственного финансового контроля в сфере ГОЗ классифицированы на следующие самостоятельные группы: «контролирующие», «контролируемые», «контролирующие и контролируемые», а также на «участников бюджетного процесса» и «лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса и осуществляющих поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг по контрактам, заключённым в рамках выполнения ГОЗ». Проведенная групповая классификация позволила выявить правовой статус уполномоченных органов государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

Отмечается, что сформированная к настоящему времени межведомственная система государственного финансового контроля в сфере ГОЗ в силу ряда факторов, в числе которых, отсутствие единых подходов правоприменения, создаёт предпосылки для излишней административной нагрузки на контролируемых субъектов и обуславливает необходимость разработки общей информационно-аналитической межведомственной платформы с целью формирования единообразной правоприменительной практики.

Выявлен особый правовой статус Министерства обороны РФ, которое является контролируемым субъектом, а также обладает контрольными полномочиями в отношении определенной категории лиц в рамках участия

в осуществлении финансового мониторинга, что позволяет оперативно предупреждать случаи нецелевого расходования бюджетных денежных средств исполнителями ГОЗ.

Во втором параграфе *«Определение правового статуса ФАС России как контролирующего органа в сфере ГОЗ»* подробно проанализированы функции и полномочия, реализуемые ФАС России как специальным контролирующим органом в сфере ГОЗ в части осуществления контроля соблюдения контролируемыми субъектами финансово-контрольных правоотношений норм законодательства, определяющих порядок формирования, размещения и выполнения ГОЗ.

В результате сравнения положений, предусмотренных ч. 8 и ч.10 ст. 99 Закона о контрактной системе, определяющих компетенцию органа внутреннего государственного финансового контроля и контрольного органа в сфере ГОЗ соответственно, доказана их абсолютная идентичность, что предоставило возможность для обоснования отнесения ФАС России «de jure» к органам внутреннего государственного финансового контроля и, соответственно, необходимости внесения соответствующих изменений в ст. 265 Бюджетного кодекса РФ.

К ключевым признакам правового статуса ФАС России, позволяющим отнести данное ведомство к числу органов внутреннего государственного финансового контроля, относятся реализуемые им функции и полномочия по контролю соблюдения государственными заказчиками как участниками бюджетного процесса требований финансового законодательства, регламентирующих порядок использования бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на выполнение ГОЗ, а также предусмотренная законодательством возможность привлечения контролируемых субъектов к финансовой ответственности за совершение финансовых правонарушений, связанных с неправомерным расходованием бюджетных денежных средств.

Осуществляемые ФАС России функции в сфере ГОЗ не ограничиваются исключительно контролем за соблюдением процедуры размещения заказчиком закупки, но также дополняются полномочиями органа финансового контроля.

В третьем параграфе *«Характеристика основных типов, форм и методов реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»* определены основные используемые уполномоченными контролирующими органами в сфере ГОЗ типы, формы и методы осуществления финансового контроля в области общественных отношений, связанных с формированием, размещением и выполнением ГОЗ.

Так, государственный финансовый контроль в сфере ГОЗ классифицирован на следующие типы: предварительный, осуществляемый ФАС России, текущий, проводимый Федеральным казначейством и уполномоченными банками (совместно с Министерством обороны РФ), а также последующий, реализация которого возложена на ФАС России и Счётную палату РФ. Такое проведённое условное теоретическое разделение государственного финансового контроля в сфере ГОЗ на типы направлено на определение чётких правовых границ финансово-контрольной деятельности каждого уполномоченного органа государственной власти и организации с целью предотвращения случаев дублирования их компетенций и снижения излишней административной нагрузки на контролируемых лиц.

Также выявлена особенность осуществления ФАС России как контролирующим органом в сфере ГОЗ проверок, которая заключается в своего рода двухэтапности их проведения. Так, в случае выявления по результатам проведения плановой или внеплановой проверки признаков нарушения требований, установленных ч. 3 ст. 8 Закона о ГОЗ (нарушение порядка ценообразования на продукцию оборонного назначения), ФАС России инициирует проведение процедуры коллегиального рассмотрения установленных в ходе проведения проверки обстоятельств с целью их фактической перепроверки и принятия решения о действительном наличии либо отсутствии в действиях (бездействии) лица фактов нарушения законодательства в сфере ГОЗ.

В диссертационном исследовании подчеркивается, что продолжающаяся в последнее время активная тенденция к цифровизации экономических отношений во всех сферах обуславливает необходимость разработки уполномоченными органами государственной власти новейших современных методов осуществления финансового контроля с целью повышения эффективности реализации их деятельности. Доказано, что существующие информационно-аналитические системы являются достаточной базой данных, которая может позволить уполномоченным органам государственной власти оперативно отслеживать случаи незаконного расходования бюджетных денежных средств при формировании, размещении и выполнении контрактов, заключенных в рамках выполнения ГОЗ. Однако такие базы требуют доработки, направленной на создание единой платформы, содержащей в себе сведения о стоимости продукции, поставляемой в рамках выполнения ГОЗ.

Третью главу *«Характеристика некоторых особенностей организации и проведения государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»* образуют два параграфа.

В первом параграфе *«Особенности осуществления финансового мониторинга в сфере ГОЗ на примере банковского и казначейского сопровождения контрактов»* приводятся доказательства того, что банковское и казначейское сопровождение контрактов, заключаемых в том числе в рамках выполнения ГОЗ, по своей юридической сущности является новейшей и активно развивающейся в последние годы формой реализации финансового мониторинга, которая направлена на создание условий для повышения уровня эффективности реализации государственного финансового контроля и пресечения (предупреждения) случаев нарушения норм законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, и финансированию терроризма, за счёт создания транспарентной системы контроля совершения финансовых операций головными исполнителями (исполнителями).

На основе доктрины финансового права субъекты рассмотренной формы финансового мониторинга условно поделены на две самостоятельные группы:

органов и агентов финансового мониторинга. Так, первую группу образует Федеральная служба по финансовому мониторингу – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия по аккумулированию (сбору и учёту) поступающей от Федерального казначейства (при казначейском сопровождении) и соответствующих уполномоченных банков (при банковском сопровождении) информации о совершённых либо планируемых к совершению головными исполнителями (исполнителями) различных финансовых операциях в ходе исполнения контрактов, заключенных в рамках выполнения ГОЗ.

В случае обнаружения признаков незаконного использования бюджетных денежных средств данное ведомство в рамках реализации межведомственного взаимодействия, основанного на платформе «ЕИС ГОЗ», в установленном порядке и сроки передаёт имеющуюся информацию в правоохранительные органы, контролирующий орган в сфере ГОЗ (ФАС России), Центральный банк РФ, осуществляющий полномочия по соблюдению уполномоченными банками требований законодательства в ходе осуществления банковского сопровождения, а также государственным заказчикам, которые на основе представленных сведений принимают решения о финансировании контрактов.

В свою очередь, вторую группу образуют Федеральное казначейство (при казначейском сопровождении) и уполномоченные банки (при банковском сопровождении), которые в разрезе данных правоотношений являются по своему правовому статусу агентами финансового мониторинга, осуществляя проверку и санкционирование финансовых операций с выделяемыми из федерального бюджета денежными средствами для исполнения предусмотренных контрактами заданий на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг.

Проведённое детальное исследование правового регулирования общественных отношений, связанных с осуществлением банковского и казначейского сопровождения, также позволило признать наличие у последнего ряда преимуществ, к которым, например, относятся его безвозмездность, более строгая и регламентированная процедура санкционирования финансовых

операций, возможность использования хранящихся на едином казначейском счету денежных средств с целью получения дополнительных доходов в бюджет и снижения уровня дебиторской задолженности Федерального казначейства.

Кроме этого, предусмотренный казначейским сопровождением порядок авансирования способствует прекращению широко распространённой в настоящее время практики размещения головными исполнителями (исполнителями) полученных в качестве авансов от государственных заказчиков денежных средств на депозиты в уполномоченных банках для извлечения дополнительной прибыли.

Во втором параграфе *«Особенности применения риск-ориентированного подхода при проведении проверок в рамках государственного финансового контроля в сфере ГОЗ»* путём использования сравнительно-правового метода проведен анализ зарубежной практики внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти.

Обосновано, что организация и проведение ФАС России как специальным контролирующим органом государственного финансового контроля в сфере ГОЗ плановых проверок с учётом применения риск-ориентированного подхода преследует цель повышения качества и эффективности реализации данным федеральным органом исполнительной власти возложенных на него функций и полномочий за счёт оптимального использования имеющихся ограниченных ресурсов.

При этом установлено, что применение риск-ориентированного подхода в ходе реализации финансового контроля в рассматриваемой области общественных отношений имеет свои характерные особенности выявления потенциальных рисков несоблюдения контролируемыми субъектами требований законодательства, определяющего порядок формирования (планирования), размещения и выполнения ГОЗ. Так, в зависимости от степени тяжести наступления негативных последствий с учётом размера финансовых обязательств критерии риска подразделены на низкий, средний и умеренный.

Кроме этого, доказано, что практическое применение риск-ориентированного подхода в рамках реализации государственного финансового контроля в сфере ГОЗ объективно способствует снижению излишней административной нагрузки на контролируемых субъектов.

В заключении делается обобщение основных теоретических и практических выводов и положений диссертационного исследования, направленных на совершенствование действующего правового регулирования государственного финансового контроля в сфере ГОЗ.

**Основные положения диссертационного исследования отражены
в следующих опубликованных автором работах:**

1. Статьи в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1) *Писенко К.А., Славинский П.В.* Финансовый контроль в сфере государственного оборонного заказа как фактор обеспечения финансовой безопасности // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. - 2016. - № 4. - С. 148-58 (0,2 п.л.).

2) *Славинский П.В.* Этапы развития системы правовой регламентации и государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа // Финансовое право. - 2016. - № 11. - С. 39-44 (0,2 п.л.).

3) *Славинский П.В.* Принципы государственного финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа // Финансовое право. - 2018. - № 8. С. 39-42 (0,2 п.л.).

4) *Славинский П.В.* К вопросу о понятии государственного оборонного заказа и его правовой природе // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. - 2018. - № 9. - С. 66-69 (0,1 п.л.).

II. Статьи в иных научных изданиях:

5) *Славинский П.В.* Реформирование системы финансового и антимонопольного контроля в сфере государственного оборонного заказа // Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики: Материалы X международной научно-практической конференции. – М.: РГУП, 2016. - С. 774-777 (0,1 п.л.).

6) *Грешнев А.А., Славинский П.В.* Особенности антимонопольного регулирования в сфере государственного оборонного заказа // Российское конкурентное право и экономика. - 2016. - № 3 (7). С. 54-61 (0,2 п.л.).

7) *Славинский П.В.* ФАС России как специальный орган финансового контроля в сфере государственного оборонного заказа // Финансовый контроль в сфере публичных финансов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г. / Под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 41-48 (0,2 п.л.).