

Международный научно-исследовательский журнал

«Прогрессивная экономика»

№ 12 / 2024 https://progressive-economy.ru/vypusk_1/institut-kontrolya-v-sfere-kontraktnoj-sistemy-pravovye-aspekty/

Научная статья / Original article

УДК 336.711.65:347.4

DOI: 10.54861/27131211_2024_12_279



ИНСТИТУТ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ: ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

*Енин С.А., магистрант, Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Москва, Россия*

Аннотация. Целью статьи является комплексный анализ института контроля в сфере контрактной системы закупок, выявление правовых и организационных проблем, разработка предложений по совершенствованию законодательства и повышению эффективности контроля в целях обеспечения прозрачности, законности и результативности расходования бюджетных средств. Актуальность темы исследования обусловлена тем, что развитие института контроля представляет собой стратегическую задачу, направленную на создание устойчивой и конкурентной системы государственных закупок, которая максимально эффективно служит интересам государства и общества. В рамках достижения поставленной цели исследования автором рассматриваются нормативные и организационные аспекты контроля в сфере контрактной системы, определены его цели и роль в обеспечении прозрачности и эффективности использования бюджетных средств. Установлено, что несмотря на положительную динамику развития контрактной системы, такие проблемы, как нестабильность законодательства, отсутствие единых критериев ценообразования и контроля за фактическим использованием закупленных товаров, ограничивают эффективность существующих механизмов. Автором выявлены основные проблемные аспекты функционирования института контроля в сфере контрактной системы, предложены ключевые направления совершенствования данного института, включающие унификацию нормативной базы, усиление внутреннего и внешнего контроля, а также развитие инструментов общественного мониторинга.

Ключевые слова: государственный контракт, контрактная система, частно-публичные интересы, государственные и муниципальные закупки, институт контроля.

INSTITUTE OF CONTROL IN THE SPHERE OF THE CONTRACT SYSTEM: LEGAL ASPECTS

Enin S.A., Master's student, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

Abstract. The purpose of the article is a comprehensive analysis of the institution of control in the field of the contract procurement system, identification of legal and organizational problems, development of proposals for improving legislation and increasing the effectiveness of control in order to ensure transparency, legality and effectiveness of budget spending. The relevance of the research topic is due to the fact that the development of the institute of control is a strategic task aimed at creating a sustainable and competitive public procurement system that serves the interests of the state and society as effectively as possible. Within the framework of achieving the set research goal, the author examines the regulatory and organizational aspects of control in the field of the contract system, defines its goals and role in ensuring transparency and efficiency of the use of budgetary funds. It has been established that despite the positive dynamics of the development of the contract system, problems such as the instability of legislation, the lack of uniform criteria for pricing and control over the actual use of purchased goods limit the effectiveness of existing mechanisms. The author identifies the main problematic aspects of the functioning of the institute of control in the field of the contract system, suggests key areas for improving this institute, including the unification of the regulatory framework, strengthening internal and external control, as well as the development of public monitoring tools.

Keywords: government contract, contract system, public-private interests, state and municipal procurement, institute of control.

JEL classification: K12, K23, H57.

Для цитирования: Енин С.А. Институт контроля в сфере контрактной системы: правовые аспекты // Прогрессивная экономика. 2024. № 12. С. 279–288. DOI: 10.54861/27131211_2024_12_279.

Статья поступила в редакцию: 22.12.2024 г. Одобрена после рецензирования: 28.12.2024 г. Принята к публикации: 29.12.2024 г.

For citation: Enin S.A. Institute of control in the sphere of the contract system: legal aspects // Progressive Economy. 2024. No. 12. pp. 279–288. DOI: 10.54861/27131211_2024_12_279.

The article was submitted to the editorial office: 22/12/2024. Approved after review: 28/12/2024. Accepted for publication: 29/12/2024.

Введение

Контрактная система представляет собой совокупность участников, процессов и действий, направленных на организацию и реализацию государственных закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Она включает взаимодействие заказчиков, поставщиков, подрядчиков и исполнителей, а также деятельность органов контроля и регулирования, обеспечивая эффективное использование бюджетных средств [3]. Государственные закупки являются ключевым инструментом для выполнения стратегических задач, включая развитие инфраструктуры, поддержку промышленности и обеспечение социальной сферы. Согласно результатам мониторинга государственных закупок, в 2023 году по сравнению с 2022 годом, отмечается увеличение общего количества заключенных контрактов на 10%, а совокупный стоимостной объем контрактов вырос на 7%. На рынке наблюдается рост активности участников контрактной системы и происходит усиление экономической роли государственных закупок. Совокупный объем российских товаров, включая товары, поставляемые при выполнении закупаемых работ и оказании услуг, составил 2 140,6 млрд рублей, что эквивалентно 68% стоимостного объема всех товаров, поставляемых при исполнении контрактов [6].

Сфера государственных закупок демонстрирует положительную динамику, характеризующуюся ростом объемов контрактов, увеличением доли отечественных товаров и укреплением роли системы в реализации стратегических экономических задач. Однако в условиях бюджетных ограничений и растущей роли государственных инвестиций в стратегические отрасли, контроль за расходованием средств становится важным инструментом повышения экономической эффективности. Таким образом, *целью* статьи является комплексный анализ института контроля в сфере контрактной системы закупок, выявление правовых и организационных проблем, разработка предложений по совершенствованию законодательства и повышению эффективности контроля в целях обеспечения прозрачности, законности и результативности расходования бюджетных средств. Исследование правовых аспектов контроля в контрактной системе имеет прикладное значение, связанное с необходимостью совершенствования нормативной базы, разработки эффективных механизмов контроля и повышения уровня правоприменительной практики.

Обзор литературы

Понятие контроля в сфере контрактной системы анализирует З.С. Лусегенова. Автором показано, что контроль в сфере контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой сложный юридический и организационный механизм, направленный на соблюдение законности, рациональность и прозрачность использования бюджетных средств. Сущность контроля заключается в реализации комплекса мероприятий по мониторингу, аудиту и проверкам, которые позволяют оценивать эффективность и

обоснованность закупок, минимизировать риски коррупции и злоупотреблений [3]. Контроль в сфере контрактной системы призван не только предотвращать нарушения при осуществлении государственных закупок, но и способствовать повышению эффективности расходования бюджетных средств. Эффективный контроль является неотъемлемой частью «прозрачной» контрактной системы, так как позволяет обеспечить равные условия для всех участников, минимизировать коррупционные риски и повысить доверие общества к механизму государственных закупок [2].

По мнению С.С. Новикова, одной из основных проблем функционирования контрактной системы является недостаточный уровень открытости. Прозрачность функционирования государственной системы закупок – принципиально важное условие для принятия обоснованных решений и эффективной реализации государственных функций через механизм государственного заказа [5]. К аналогичному выводу приходит и А. А. Гаврилова, согласно подходу которой, для эффективного использования бюджетных средств необходимо контролировать каждый этап закупки [1]. Анализ статей данных авторов позволяет выявить проблемные аспекты в сфере контроля за государственными закупками. Так, недостаточный контроль за использованием закупленных товаров после их передачи заказчику, а также отсутствие эффективного механизма проверки фактической необходимости закупок – создают риски нерационального использования бюджетных средств.

М.Ю. Шадиева и Б.М. Мусаева обсуждают проблематику развитие культуры взаимоотношений государства, бизнеса и общества. Авторы приходят к выводу, что на сегодняшний день между властью и бизнесом в России сформировался достаточно колоритный вертикальный тип контракта. В правовом поле возникла проблема неравенства сторон в контрактных отношениях между государством и предпринимателями требует формирования баланса публичных и частных интересов, включая установление максимальной прибыли исполнителей и защиту их прав на равных условиях с заказчиком [7].

В.Е. Наружный и В.В. Макаров рассматривают проблематику ценообразования продукции, поставляемой в рамках государственных закупок. Авторами показано, что цена государственного контракта формируется на основании предложений о цене, предоставляемых исполнителями. В связи с этим первостепенной задачей становится определение критериев обоснованности стоимости изготовления и поставки продукции, заявленной исполнителями в расчетно-калькуляционных материалах, представляемых для заключения государственных контрактов [4].

На основании анализа работ авторов можно прийти к выводу, что механизмы контроля в сфере контрактной системы требуют совершенствования, поскольку отсутствие четких и унифицированных критериев приводит к необоснованному завышению стоимости контрактов, что негативно сказывается на эффективности использования бюджетных

средств. Совершенствование механизма контроля ценообразования не только повысит прозрачность закупочных процедур, но и минимизирует риски злоупотреблений со стороны участников, обеспечив более рациональное расходование государственных средств. Таким образом, развитие института контроля представляет собой стратегическую задачу, направленную на создание устойчивой и конкурентной системы государственных закупок, которая максимально эффективно служит интересам государства и общества.

Материалы и методы

Методологическую основу исследования составляют системный анализ и обобщение. Материалами исследования являются положения Федерального закона N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [13], а также нормы части первой Гражданского кодекса Российской Федерации [8], касающиеся определению существенных условий заключения контрактных отношений.

Результаты и обсуждение

Институт контроля представляет собой совокупность норм, правил, принципов и действий, направленных на обеспечение законности, прозрачности и эффективности использования бюджетных средств в рамках контрактной системы. Цель контроля заключается в обеспечении соответствия закупочных процедур и исполнения контрактов законодательным требованиям, предотвращение злоупотреблений и неэффективного расходования бюджетных средств.

Контроль в сфере государственных закупок регулируется совокупностью норм гражданского, бюджетного и административного права. Основные положения закреплены в Гражданском кодексе Российской Федерации и Федеральном законе № 44-ФЗ. В данных нормах устанавливаются механизмы формирования, размещения и исполнения государственных контрактов, а также определяется ответственность сторон за нарушение принятых обязательств. Как уже было показано в предыдущих научных публикациях, сфера государственных закупок характеризуется доминированием императивных норм, которые устанавливают обязательные правила поведения участников в части планирования, нормирования, мониторинга, аудита и исполнения иных функций. Например, предусмотрено обязательное использование электронных аукционов для заключения контрактов с целью обеспечения прозрачности и экономии бюджетных средств [2].

Правовое регулирование контрактной сферы предусматривает деятельность специализированных органов: Федеральной антимонопольной службы, Казначейства России, а также органов внутреннего контроля. Их функции заключаются в проверке соблюдения норм законодательства, обеспечении законности и рациональности расходования бюджетных средств [1]. Таким образом, система контроля в сфере контрактной системы представляет собой многоуровневую структуру, включающую федеральный,

региональный, муниципальный, внутренний и общественный контроль. На федеральном уровне ключевыми органами являются Федеральная антимонопольная служба (ФАС), осуществляющая надзор за соблюдением законодательства и поддержание конкуренции, а также Казначейство России, отвечающее за аудит кассового обслуживания, обоснованность цен и объемов закупок (рис. 1).

Так, Федеральным законом N 71-ФЗ утверждены Методические рекомендации, регулирующие контроль за планированием закупок для федеральных нужд, направленные на унификацию подходов и практическую помощь должностным лицам Казначейства и его управлений в субъектах РФ [10]. Казначейство России уполномочено проводить проверки деятельности органов государственного и муниципального финансового контроля, включая органы исполнительной власти субъектов РФ и местные администрации, на предмет соблюдения требований Федерального закона о контрактной системе. В соответствии с Федеральным законом № 396-ФЗ от 28 декабря 2013 г. и последующими поправками, ФАС осуществляет контроль в сфере закупок, включая обоснование начальной цены единицы товара, работы, услуги. Исключения составляют функции контроля, закрепленные за другими органами (например, по оборонным закупкам) [12].

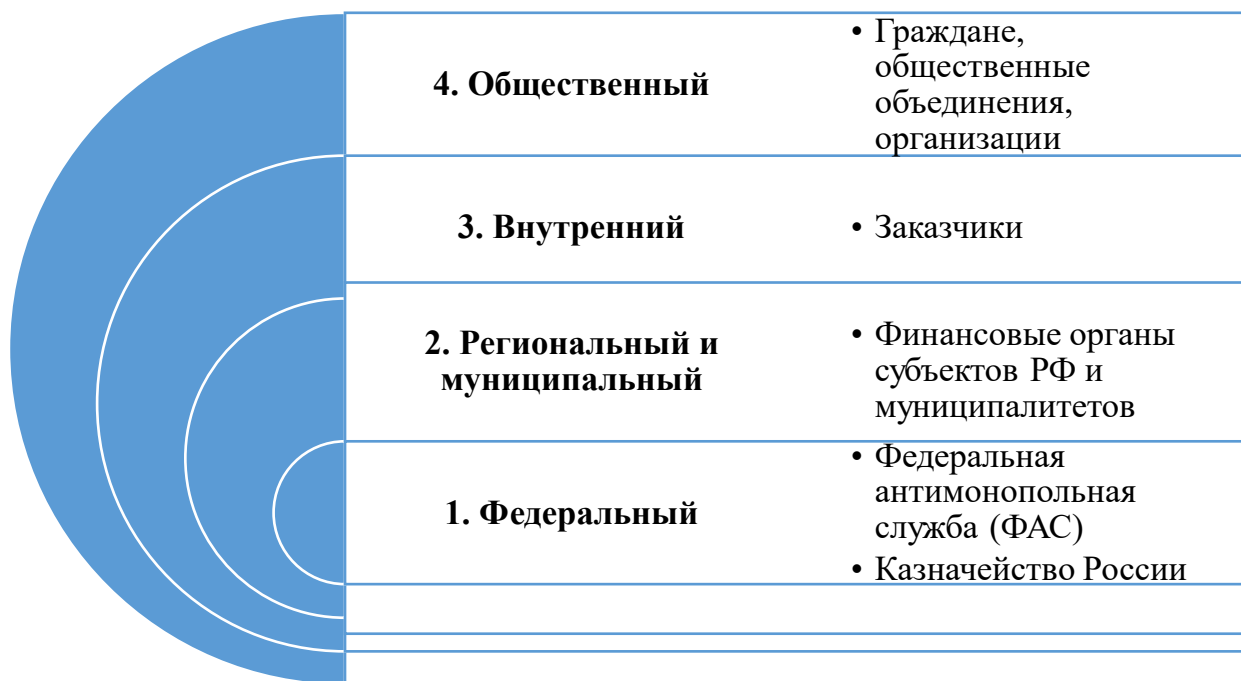


Рис. 1. Уровни контроля в сфере контрактной системы

Источник: составлено автором по данным [1]

На региональном и муниципальном уровнях финансовые органы следят за правильностью планирования и расходования средств, тогда как заказчики, действуя как субъекты внутреннего контроля, контролируют исполнение условий контрактов. Общественный контроль, включающий граждан и организации, дополняет систему через мониторинг и оценку эффективности

закупок, обеспечивая прозрачность и повышая ответственность всех участников.

Общественный контроль в сфере госзакупок предполагает участие независимых граждан и общественных организаций с целью реализации принципов контрактной системы, совершенствования ее механизмов, выявления нарушений законодательства и информирования о них заказчиков и контрольных органов. Законодатель предоставляет общественным объединениям следующие права:

- предлагать изменения в законодательство о госзакупках;
- запрашивать информацию о закупках и ходе исполнения контрактов;
- проводить мониторинг и оценку закупок на соответствие Закону о госзакупках;
- обращаться в государственные и правоохранительные органы с заявлениями о выявленных нарушениях;
- защищать права и интересы групп лиц в суде [11].

Общественный контроль способствует повышению прозрачности и эффективности контрактной системы, но важно отметить здесь, что данный контроль носит рекомендательный характер, наделяющий указанных лиц лишь правом осуществления контрольной деятельности. Рекомендательный характер ограничивает его влияние его результатов на реальное устранение нарушений: участники общественного контроля могут выявлять проблемы и предлагать рекомендации, но их выводы и предложения не обязательны для исполнения, что снижает эффективность данного механизма.

Таким образом, на основании поведенного анализа можно утверждать, что многоуровневый подход способствует снижению рисков злоупотреблений и обеспечивает рациональное использование бюджетных средств. Однако как показывает анализ, основными проблемами функционирования института контроля остаются нестабильность законодательства (частые изменения и дополнения), перегруженность нормативными актами, сложность применения норм на практике. Например, на 2023 год Федеральный закон № 44-ФЗ изменялся более 60 раз, что усложняет работу участников контрактной системы и создает правовые риски [2]. В частности, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор), ранее выполнявшая функции контроля в финансово-бюджетной сфере, была упразднена Указом Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41. Ее функции переданы Федеральному казначейству. В связи с этим Постановлением Правительства РФ от 13 апреля 2016 г. № 300 внесены изменения в нормативные акты, регулирующие деятельность Федерального казначейства и порядок осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере [9]. Частые изменения и перегруженность нормативно-правовой базы, что затрудняют ее применение на практике.

Законодательство стремится к защите публичных интересов, включая предотвращение злоупотреблений и коррупции, но при этом деятельность в

сфере совершенствования нормативно-правовой базы должна учитываться цель предпринимательской деятельности, которая заключается в получении прибыли, однако демпинг цен на электронных аукционах, который часто приводит к уходу с рынка игроков и является одной из причин снижения качества исполнения контрактов [4]. Достижение данной цели требует установления четких критериев обоснованности цен и ограничения размеров прибыли исполнителей для предотвращения демпинга и снижения качества исполнения контрактов.

Процесс совершенствования законодательства должен быть направлен на устранение правовых пробелов, обеспечение прозрачности и предсказуемости регулирования. В таблице 1 систематизированы проблемные аспекты и предлагаются меры по стабилизации нормативной базы, оптимизации контроля и учету интересов всех участников контрактной системы.

Таблица 1

Совершенствование института контроля в сфере контрактной системы

Выявленные проблемы	Предложения по совершенствованию
Недостаточный контроль за использованием закупленных товаров после передачи заказчику.	Создание нового государственного органа, который будет контролировать использование закупленных товаров по назначению.
Пробелы в регулировании ценообразования.	Установление четких критериев оценки обоснованности начальной цены и объемов закупок.
Отсутствие эффективного механизма проверки фактической необходимости закупок.	Внедрение обязательной оценки потребности в товарах, работах и услугах до их закупки на основе детального анализа потребностей заказчиков.
Частые изменения и перегруженность нормативно-правовой базы, сложность применения на практике.	Стабилизация законодательства путем систематизации норм и сокращения частоты внесения изменений; упрощение нормативно-правовой базы для улучшения практической реализации.
Демпинг цен на электронных аукционах, что снижает качество исполнения контрактов.	Установление минимальных порогов цен на торгах и разработка механизмов контроля за качеством исполнения контрактов при снижении цен.
Недостаточная открытость и прозрачность закупочных процедур.	Расширение функциональности единой информационной системы, обеспечение полноценного доступа граждан и организаций к данным о закупках и их исполнении.
Ограниченная возможность заказчиков учитывать качество при выборе поставщиков.	Разработка нормативной базы, позволяющей учитывать качественные критерии и профессионализм исполнителей при проведении закупочных процедур.
Конфликты интересов и коррупционные риски.	Усиление внутреннего и внешнего контроля за процедурой закупок, внедрение цифровых инструментов мониторинга для предотвращения нарушений и коррупционных схем.

Неравенство сторон в контрактных отношениях (государство и предприниматели).	Обеспечение баланса публичных и частных интересов, включая установление максимальной допустимой прибыли исполнителя и защиты его прав на равных условиях с публичным заказчиком.
Рекомендательный характер общественного контроля ограничивает его влияние на реальное устранение нарушений.	Предоставление общественным объединениям права инициировать обязательные проверки выявленных нарушений государственными органами. Создание нормативной обязанности для государственных органов и заказчиков реагировать на запросы и рекомендации общественного контроля с предоставлением отчетов о принятых мерах.

Источник: составлено автором

Заключение

В процессе исследования автором было выявлено, что правовые аспекты контроля в государственных закупках отражают необходимость защиты государственных интересов, обеспечения эффективности и законности расходования бюджетных средств. Однако существующие проблемы, такие как частые изменения законодательства, недостаточный контроль на всех этапах закупок ограниченные возможности общественного мониторинга и др. – создают риски нерационального использования бюджетных средств и снижения доверия к контрактной системе. Предложенные меры, направленные на формирование сбалансированной и эффективной системы контроля, учитывающей интересы государства, общества и бизнеса, позволят достичь большей прозрачности, устойчивости и эффективности контрактной системы.

Литература

1. Гаврилова А.А. Государственный контроль в сфере закупок // Академическая публицистика. 2023. № 6–1. С. 156–161.
2. Енин С.А. Проблемы и перспективы в сфере контрактной системы государственных и муниципальных закупок // Дневник науки. 2023. № 10. URL: <http://www.dnevniknauki.ru/images/publications/2024/10/economy/Enin.pdf>.
3. Лусегенова З.С. Институт контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: правовые аспекты // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 11. С. 131–133.
4. Наружный В.Е., Макаров В.В. Инновационные методологические подходы к определению эффективности затрат на выполнение государственного оборонного заказа // Прогрессивная экономика. 2023. № 10. С. 27–42.
5. Новиков С.С. Особенности осуществления контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации // VI Международный форум молодых управленцев : Сборник материалов XXVIII Международной научно-практической конференции студентов и

магистрантов. Минск: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2024. С. 368–371.

6. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/05/main/Svodnyy_2023.pdf.

7. Шадиева М.Ю., Мусаева Б.М. Актуальные аспекты механизма взаимодействия властных и предпринимательских структур в современных условиях // Естественно-гуманитарные исследования. 2021. № 34 (2). С. 247–251.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024, с изм. от 31.10.2024) // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/.

9. Постановление Правительства РФ от 13.04.2016 N 300 (ред. от 09.06.2022) «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196857/.

10. Федеральный закон от 01.05.2019 N 71-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323784/.

11. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/#dst0.

12. Федеральный закон от 28.12.2013 N 396-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156535/.

13. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС Консультант Плюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/.