

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ:
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ**

Аннотация. В статье рассматриваются пути улучшения механизма контроля за процедурами закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд в контексте контрактной системы. Представлена классификация различных форм контроля, изучается объект каждого вида, а также определяется его связь с соответствующим этапом закупочной деятельности. Рассматриваются преимущества и недостатки существующей системы, а также предлагаются меры по ее оптимизации.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок, государственные закупки, органы контроля в сфере закупок, ведомственный контроль

Annotation. The article discusses ways to improve the mechanism of control over procedures for procurement of goods, performance of works and provision of services for state and municipal needs in the context of the contract system. The classification of various forms of control is presented, the object of each type is studied, and its relationship with the corresponding stage of procurement activity is determined. The advantages and disadvantages of the existing system are considered, as well as measures for its optimization are proposed.

Keywords: *contract system in the field of procurement, public procurement, control bodies in the field of procurement, departmental control*

Сфера государственных закупок, несмотря на пристальное внимание со стороны государства и общественности, является одной из наиболее подверженных финансовым потерям, что подтверждается результатами аудитов контролирующих органов. Государство, участвуя в закупочной деятельности, не преследует коммерческие цели, а направляет финансовые ресурсы на реализацию стратегических и программных задач, выполнение международных обязательств Российской Федерации.

Кроме того, государственные закупки обеспечивают функционирование федеральных и региональных органов власти, а также распределяют бюджетные средства между различными секторами экономики и социальной сферы. Иными словами, это ключевой инструмент для достижения общественно значимых целей.

Контроль за проведением закупок для государственных и муниципальных нужд представляет собой значимую часть контрактной системы России. В масштабах макроэкономики он ориентирован на улучшение закупочной системы в стране.

В связи с расширением сферы действия Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) за счет вопросов планирования и исполнения контрактов, система контроля в закупках для государственных и муниципальных нужд также претерпела значительные изменения и требует более всестороннего и систематизированного подхода (рисунок 1).

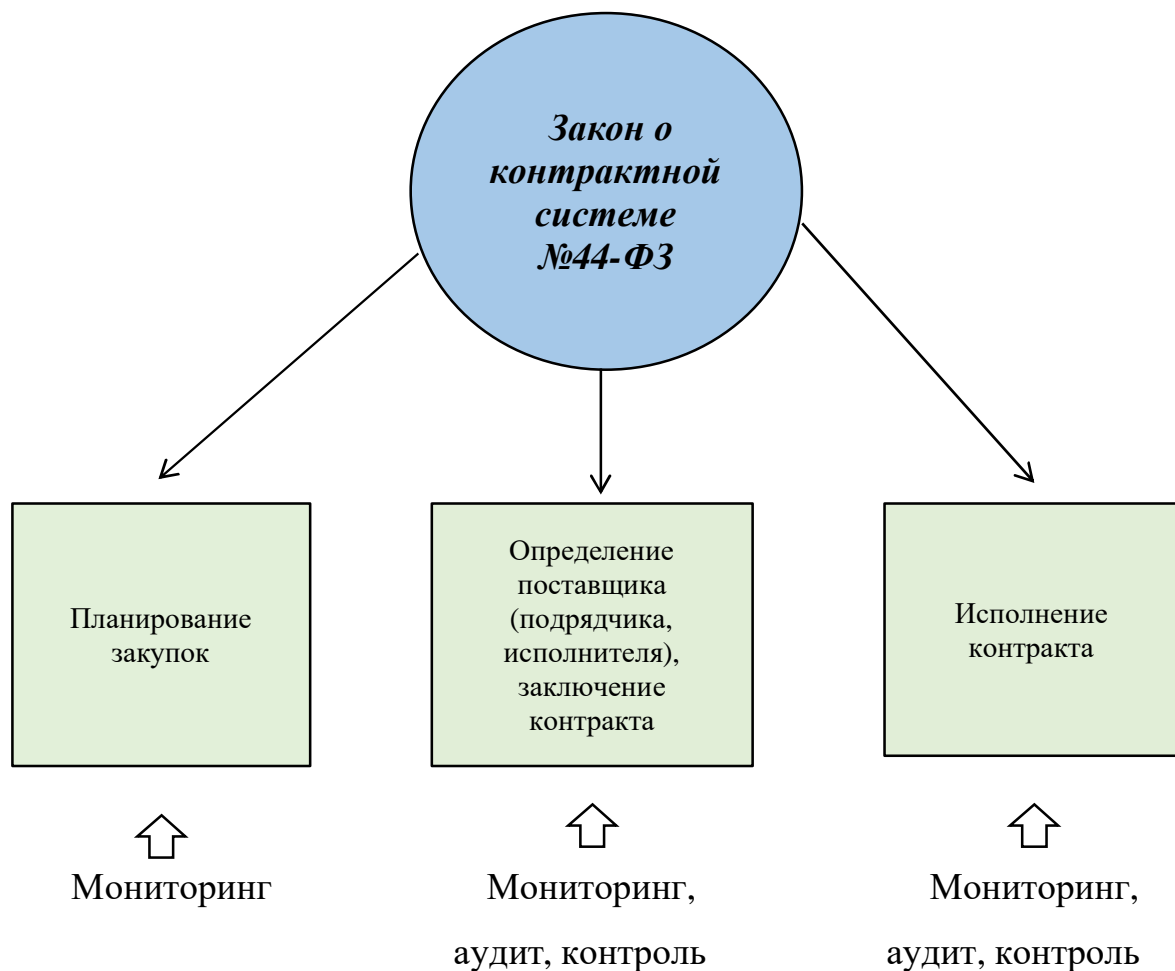


Рисунок 1 - Сфера регулирования Закона о контрактной системе

На сегодняшний день в Законе о контрактной системе выделяются следующие формы контроля:

- контроль по статье 99 Закона о контрактной системе (три направления);
- контроль, осуществляемый заказчиком (статья 101 Закона о контрактной системе);
- общественный контроль (статья 102 Закона о контрактной системе);
- ведомственный контроль (статья 100 Закона о контрактной системе).

Контроль, установленный статьей 99 Закона о контрактной системе (так называемый «основной контроль»), реализуется тремя различными группами

контрольных органов в зависимости от объекта контроля, который условно можно отнести к одной из трех стадий процесса закупки (рисунок 2).

Первая группа	Федеральное казначейство – федеральный орган исполнительной власти, который реализует правоприменительные функции в сфере кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. К финансовым органам также относятся органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и управления государственными внебюджетными фондами.	Планирование
Вторая группа	Орган федеральной исполнительной власти, наделенный правом контроля в области закупок. Государственный контрольный орган, осуществляющий надзор за оборонными заказами. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Органы местного самоуправления муниципального района и органы местного самоуправления городского округа, имеющие полномочия по контролю в сфере закупок.	
Третья группа	Органы государственного (муниципального) внутреннего финансового контроля, функционирующие согласно положениям Бюджетного кодекса Российской Федерации.	Исполнение контракта

Рисунок 2 - Органы, осуществляющие контроль в соответствии со статьей 99 Закона о контрактной системе

Надзорные функции первой группы реализуются с 2017 года. Объектом внимания финансовых регуляторов является соответствие сведений о размере финансового обеспечения и идентификационных кодах закупок, содержащихся в необходимой документации на всех этапах цикла закупок,

начиная с формирования плана-графика и заканчивая внесением информации в контрактный реестр.

Вторая категория контролирующих органов следит за соблюдением порядка выбора поставщика (подрядчика, исполнителя), используя плановые и внеплановые проверки. Как правило, периодические проверки проводятся с интервалом не менее шести месяцев. В своей деятельности данные органы руководствуются Постановлением Правительства РФ от 1 октября 2020 года N 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок, банков, государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», региональных гарантийных организаций и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений».

Кроме того, эта группа контрольных органов реализует согласование возможности закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Существует точка зрения среди экспертов, что проведение внеплановых проверок подразумевает существенные изменения в ряде ключевых аспектов.

1. Пересмотр распределения компетенций между органами контроля в сфере закупок, касающийся организации внеплановых проверок, позволит существенно снизить давление на региональные подразделения Федеральной антимонопольной службы (ФАС). Это, в свою очередь, будет способствовать повышению эффективности контрольных мероприятий. Необходимо четко определить границы полномочий по осуществлению внеплановых проверок между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органами местного

самоуправления муниципальных районов и городских округов, которые наделены функциями контроля в сфере закупок. Это разграничение позволит оптимизировать процесс проверок и повысить их результативность.

В 2024 году Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России зафиксировала 17,3 тысячи случаев нарушений в области закупочной деятельности. Данные были получены в результате проведения плановых и внеплановых проверок, что демонстрирует снижение на 52% по сравнению с показателями 2023 года.

Ведомство проанализировало 33,9 тысяч процедур выбора поставщиков, в результате чего было выявлено 17,6 тысяч нарушений нормативных актов, что на 52% меньше, чем в предыдущем периоде. Выдано 1,6 тысяч предписаний для устранения этих нарушений.

Кроме того, в прошлом году ФАС обработала 31,7 тысяч жалоб от участников закупок (из 39,2 тысяч поступивших), что на 31% меньше, чем в 2023 году. Снижение объясняется исключением из рассмотрения обращений «профессиональных жалобщиков».

Обоснованными признаны 12,6 тысяч жалоб (39,8%), и по их результатам выдано дополнительно 11,2 тысяч предписаний. ФАС также рассмотрела 30,8 тысяч обращений о включении в Реестр недобросовестных поставщиков (РНП), приняв 15,2 тысяч решений. В большинстве случаев (13,5 тысяч) причиной внесения в РНП стало одностороннее расторжение контракта. В 2024 году в РНП добавлено около 17 тысяч записей.

2. Внедрение процедуры досудебного обжалования решений контрольных органов (апелляции) в вышестоящую инстанцию в области закупок позволит участникам закупок ускорить процесс обжалования и избежать продолжительных судебных тяжб.

3. Сокращение периода для подачи апелляции на решение контролирующего органа (апелляционной инстанции) с трех месяцев до одного.

4. Введение обязательства для контрольных органов уведомлять проверяемых субъектов о вопросах, которые будут рассматриваться в ходе внеплановой проверки закупки, одновременно с отправкой уведомления о рассмотрении жалобы.

5. Установление крайних сроков для предоставления в контрольный орган возражений по жалобам и вопросам, связанным с внеплановой проверкой, не позднее чем за день до даты рассмотрения жалобы.

6. Предоставление права на приостановку исполнения предписания на период рассмотрения жалобы в случае оспаривания решения (предписания) контрольного органа.

Важно подчеркнуть, что надзорный орган, ответственный за государственный оборонный заказ, следит за процессом закупок, организуя систематические и специальные инспекции контролируемых организаций, осуществляющих закупки в рамках гособоронзаказа, а также закупки товаров, работ и услуг для нужд федерального уровня, не связанных с гособоронзаказом, если информация о них засекречена.

В сферу контроля также входят: соблюдение требований к аргументации и обоснованности закупочной деятельности; соблюдение правил нормирования в сфере закупок (согласно статье 19 Закона о контрактной системе); определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком; применение заказчиком мер ответственности и другие действия при нарушении условий контракта поставщиком; соответствие поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг условиям контракта; своевременность, полнота и точность отражения в учетных документах поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг; соответствие использования поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг целям закупки.

К третьей категории относятся структуры, осуществляющие внутренний государственный (муниципальный) финансовый контроль.

В дополнение к «основному контролю» Закон о контрактной системе охватывает ведомственный и общественный контроль, а также контроль, реализуемый непосредственно заказчиком. Различные аспекты этих форм контроля уже присутствовали в закупочной деятельности до введения в действие Закона о контрактной системе, что делает их формальное закрепление вполне оправданным. Например, ведомственный контроль ранее осуществлялся органами власти (главными распорядителями бюджетных средств) в отношении подчиненных структур. Тем не менее, явное указание на необходимость реализации полномочий в сфере закупок через ведомственный контроль было впервые установлено именно Законом о контрактной системе.

В настоящее время эксперты выявили ряд проблем, устранение которых может значительно повысить эффективность контроля в сфере госзакупок. К ним относятся: определение тематики контрольных мероприятий на этапе планирования и учет планов других контролирующих органов при планировании. Тематика контрольных мероприятий в отношении заказчиков классифицируется по трем типам в зависимости от этапа закупочной деятельности: проверка соблюдения законодательства при планировании закупок; проверка соблюдения законодательства при осуществлении (исполнении) закупок; проверка соблюдения законодательства как при планировании, так и при осуществлении (исполнении) закупок. Наиболее распространены проверки третьего типа, наименее - первого. Различие между типами проверок заключается в последствиях. При выявлении нарушений при осуществлении (исполнении) закупок принимаются меры по устранению причин нарушений в уже проведенных закупках, такие как: возврат нецелевых средств в бюджет (в том числе применение бюджетных мер принуждения); возврат в бюджет разницы между завышенной начальной ценой контракта и расчетной величиной; привлечение к административной ответственности за нарушения условий контракта, ненадлежащее отражение информации в документах учета и другие последствия.

При контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации в контрактной системе закупок для государственных и муниципальных нужд, выявление нарушений на этапе планирования закупок позволяет предотвратить значительный ущерб, возникающий из-за неэффективного использования бюджетных средств при реализации таких закупок. По итогам проверок, направленных на соблюдение Закона о контрактной системе в планировании, принимаются меры по устранению причин нарушений в несостоявшихся закупках. Это может выражаться в выдаче органами контроля представлений или предписаний об отмене закупки, либо о приведении ее в соответствие с требованиями Закона о контрактной системе и другими нормативными актами.

Следовательно, сосредоточение усилий на предотвращении нарушений и их последствий, а не только на реагировании на свершившиеся нарушения, может значительно повысить эффективность бюджетных расходов.

Совершенствование контроля в закупках может быть достигнуто путем планирования контрольных мероприятий с учетом планов других контрольных органов. Например, территориальные органы Федерального казначейства, включая УФК по Забайкальскому краю, проводили проверки использования межбюджетных трансфертов на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», реализуемого с 2016 по 2025 год.

В связи с этим, сегодня крайне важно разрабатывать общие планы проверок, чтобы уменьшить финансовое бремя, которое несут заказчики и поставщики из-за работы контролирующих органов. Это также позволит расширить охват проверяемых ресурсов и, следовательно, повысить эффективность контрольных действий.

Контроль в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой значимую часть контрактной системы Российской Федерации. В масштабах макроэкономики он ориентирован на оптимизацию системы закупок в государстве. Современный

системный подход к контролю закупок, внедренный в рамках контрактной системы, играет ключевую роль в реализации целей, установленных Законом о контрактной системе.

Общеизвестно, что эффективность любого закона напрямую зависит от наличия механизмов контроля и ответственности за его неисполнение. Очевидно, что системный подход к контролю государственных закупок предполагает координированное взаимодействие всех контролирующих органов. Подобный порядок взаимодействия контролеров необходимо зафиксировать в соответствующем нормативном правовом акте.

Использованные источники

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2. Замотаева, О. Н. Контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок / О. Н. Замотаева, Т. В. Елхина // IX Юридические чтения : материалы Национальной научно-практической конференции, Саранск, 28–29 ноября 2023 года. – Саранск: Рузаевский печатник, 2023. – С. 89-93. – EDN XOMTZS.

3. Игонина, Е. С. Пути повышения эффективности механизмов контроля в сфере государственных закупок / Е. С. Игонина, Е. С. Воробьева // Исследование проблем экономики и финансов. – 2024. – № 3. – DOI 10.31279/2782-6414-2024-3-2. – EDN JTVFJX.

4. Рудых, С. Н. Контроль в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / С. Н. Рудых, С. Н. Ойнац // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 12(228). – С. 365-367. – DOI 10.47643/1815-1337_2023_12_365. – EDN RBVQDW.

5. Смирнова, И. В. Контрольно-надзорные органы в сфере управления государственными закупками в Российской Федерации / И. В. Смирнова, О. Н. Макарова // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. – 2023. – № 3. – С. 70-78. – DOI 10.17586/2310-1172-2023-16-3-70-78. – EDN JAKXOI.