

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА, АУДИТА, КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

П.А. Паулов, канд. юр. наук, доцент

М.С. Михайлова, студент

Самарский государственный экономический университет
(Россия, г. Самара)

DOI: 10.24411/2500-1000-2019-11280

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются проблемные аспекты применения норм российского законодательства о контрактной системе, связанные с осуществлением контрольных функций в отношении государственных закупок. Выделяются факторы, оказывающее наибольшее негативное влияние на состояние правового регулирования данной сферы.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, мониторинг, аудит, контроль.

Сфера общественных отношений, связанных с осуществлением государственных закупок в Российской Федерации в настоящее время активно развивается в силу своей востребованности со стороны государства как выразителя публичного интереса. Значение государственного заказа в российской экономической модели постоянно возрастает: по оценке отдельных исследователей, в период 2015-2016 гг. произошло увеличение доли рынка государственного заказа в ВВП в 2,5 раза. В настоящее время динамика роста по своим темпам существенно ниже, однако по-прежнему имеет положительную тенденцию роста [6].

С позиции российского законодательства правовой механизм регулирования вышеуказанных общественных отношений именуется контрактной системой – соответствующая юридическая категория в российской правовой системе была сформирована вследствие принятия Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [1]. В то же время следует отметить, что такое толкование смысла указанного термина преобладает в правовой литературе, однако не отражена в ст. 3 Закона о контрактной системе, где в понятие контрактной системы включается совокупность её участников,

именуются объект и субъекты, но не определяется сущность самой системы. И это лишь один из многих вопросов, которые поднимаются исследователями в отношении законодательной базы осуществления государственных закупок в Российской Федерации.

Важное место в регулировании отношений, связанных с осуществлением государственных закупок, занимают положения закона, определяющие порядок проведения мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок. Указанные правовые инструменты имеют ключевое значение для всей контрактной системы, поскольку в своей сущности предназначены для обеспечения принципов законности и экономической целесообразности в сфере государственных закупок. Как очень точно отметила О.В. Горская, в своей сущности контроль, мониторинг и аудит являются формами выражения контрольной функции Закона о контрактной системе, и вследствие этого могут рассматриваться в том числе и в совокупности [5]. Предполагается, что в рамках выявления проблемных аспектов следует подразумевать контроль, аудит и мониторинг в сфере государственных закупок как единое целое.

Посредством обобщения существующих в литературе позиций, предполагается целесообразным выделить проблемные аспекты непосредственно правового и неправового (либо частично правового) ха-

рактера. Ко вторым, как вполне очевидно, относится значительно большая часть аспектов – в том числе, связанных с институциональными и организационными составляющими контрактной системы в РФ [4]. В рамках настоящей статьи предметом исследования являются непосредственно правовые проблемные аспекты, в связи с чем иные подробно изложены не будут. Представляется необходимым лишь выделить такие обозначенные в литературе аспекты, как недостаток профессиональной и иной специальной квалификации у субъектов, уполномоченных осуществлять контрольные функции, и в том числе вытекающие из этого сложности с определением качества товара и услуг, являющихся предметом государственных закупок [4]. Безусловно, данные вопросы могут и должны быть разрешены в том числе посредством совершенствования законодательства о контрактной системе, однако в данных примерах существенное значение играют и факторы иной природы.

Вопросы противодействия коррупции, наличие которой в сфере государственных закупок исследователями не подвергается сомнению, базируются непосредственно на повышении качества законодательной базы, не позволяющей допускать злоупотребления, связанные с намеренным (а в иных случаях – и непреднамеренным) искажением в толковании норм права. Однако, как отмечается в литературе, в действующей редакции Закона о контрактной системе нет четкой систематизации как в отношении общих понятий, так и в отношении положений, непосредственно регламентирующих контрольную функцию [7]. Также озвучивается вывод о том, что значительная часть категорий изложена в тексте закона абстрактно, с общих позиций государственного контроля.

Данная точка зрения представляется обоснованной, поскольку анализ положений Закона приводит в целом к аналогичным выводам. В частности, следующим:

1. Как уже было ранее отмечено, в ст. 3 Закона о контрактной системе поименован термин «контрактная система», который предполагается как базовая категория для всего законодательного массива, регули-

рующего вопросы осуществления государственных закупок в Российской Федерации. В то же время, несмотря на непосредственное выделение термина, законодатель фактически сформулировал собирательное понятие, никоим образом не отражающее сущность контрактной системы как таковой. Отсутствие в формулировке закона четкого и однозначного базового понятия само по себе порождает возникновение правовой неопределенности в отдельных нормах – в том числе в положениях о мониторинге, аудите и контроле в сфере закупок.

2. В своей совокупности изложение глав 4-5 Закона о контрактной системе во многом повторяет общие положения о государственном финансовом контроле, сформулированные в разделе IX Бюджетного кодекса РФ [2] (далее – БК РФ) и иных актах финансового законодательства, ни коим образом не отражая специфику отношений, связанных со сферой государственных закупок.

3. Формулировка ст. 98 Закона о контрактной системе представляется не совсем удачной, поскольку не определяет, каким субъектом в муниципальных образованиях осуществляется аудит в сфере закупок в отсутствие контрольно-счетных органов муниципального образования. Безусловно, существуют общие положения о муниципальном финансовом контроле, позволяющие ответить на этот вопрос, однако следует понимать, что Закон о контрактной системе имеет иной предмет регулирования и в своей сущности является специальным законодательным актом, в связи с чем, вопрос о применимости общих положений о финансовом контроле остается открытым.

4. Положения ст. 100 Закона о контрактной системе отсылают к порядку осуществления ведомственного контроля в сфере закупок, сформулированному Правительством РФ в Постановлении от 10.02.2014 № 89 (далее – Правила ведомственного контроля) [3]. Исходя из смысла п. 4 Правил ведомственного контроля, регламент проведения контрольных мероприятий внутри ведомства определяется таким ведомством самостоятельно – при

этом в указанных правилах не содержится типового регламента или строгих и однозначных требований к его содержанию и оформлению. В результате, возникает возможность для различного рода злоупотреблений, связанных с формулированием регламента и последующего толкования его правил, который может быть выгоден лично субъекту, выступающему от лица органа ведомственного контроля.

Вполне очевидно, что перечень неопределенностей, неточностей и пробелов в положениях Закона о контрактной системе не исчерпывается вышеизложенными доводами, однако представляется очевидным, что в настоящий момент ряд ключевых правовых аспектов осуществления

мониторинга, аудита и контроля в сфере государственных закупок нуждается в существенной доработке и внесении изменений в текст нормативного акта. С позиции права основным способом противодействия коррупции, а также ряду иных проблемных аспектов, связанных со сферой осуществления государственных закупок, является именно проработка нормативной базы с учетом актуальных вопросов, возникающих в процессе применения правовых норм. Вполне возможно, что совершенствование правил осуществления государственных закупок в Российской Федерации фактически устранил или уменьшит масштаб проблемных аспектов, выделяемых в литературе.

Библиографический список

1. *Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* // СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. ст. 1652.

2. *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 27.12.2018)* // Российская газета. № 153-154. 12.08.1998.

3. *Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»* // СЗ РФ. 17.02.2014. № 7. ст. 683.

4. *Газетов А.Н.* Вопросы экономического и правового анализа эффективности предотвращения коррупции в государственной контрактной системе // Журнал российского права. 2017. № 7. С. 134-148.

5. *Горская О.В.* Правовое регулирование контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2014. № 4. С. 34-45.

6. *Овчаров А.О., Игнатъева Ю.И.* Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 138-145.

7. *Паулов П.А., Силантьева К.В.* Государственное регулирование закупочной деятельности // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. № 12. С. 442-446.

THE PROBLEMS OF MONITORING, AUDIT, CONTROL IN THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT

P.A. Paulov, *candidate of legal sciences, associate professor*

M.S. Mikhailova, *student*

Samara state university of economics
(Russia, Samara)

Abstract. *This article discusses the problematic aspects of the application of the norms of the Russian legislation on the contract system related to the implementation of control functions in relation to public procurement. The factors that have the greatest negative impact on the state of legal regulation of this sphere are highlighted.*

Keywords: *public procurement, contract system, monitoring, audit, control.*