

Рахимов Э.Х.*

Проблемные вопросы государственного контроля контрактной системы как детерминанты коррупции

Аннотация: Совершенствование действующей системы государственного контроля сферы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в целях снижения уровня коррупционных проявлений. Методология: Использовались формально-юридический и сравнительный методы, анализ, синтез.

Выявлен ряд проблем, возникающих при осуществлении государственного контроля контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предложены рекомендации по устранению проблемных вопросов осуществления государственного контроля в контрактной системе, позволяющие повысить уровень ее транспарентности и снизить уровень коррупционных проявлений в данной сфере.

Ключевые слова: контрактная система; экономическая безопасность; государственный заказ; государственный контроль; коррупция.

По данным Счетной палаты Российской Федерации, в рамках 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 № 44-ФЗ) в 2017 году в Российской Федерации объявлено 3,1 млн открытых закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на общую сумму 7,1

* **Рахимов Эльдар Харисович** – кандидат юридических наук, доцент, начальника кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, подполковник полиции.

трлн рублей, что на 11,4 % (по стоимостному значению) превышает уровень 2016 года, в том числе: на федеральном уровне – 812 тыс. закупок на сумму 2380,2 млрд рублей; на уровне субъектов Российской Федерации – 1,39 млн закупок на сумму 3292,2 млрд рублей; на муниципальном уровне – 905 тыс. закупок на сумму 1414,4 млрд рублей [2]. В то же время объем нарушений в денежном выражении при госзакупках составляет ежегодно почти 500 млрд рублей, это более 7 % от всего объема государственных закупок [1]. Однако следует отметить, что в рамках контрольной деятельности в основном осуществляется выборочный контроль, не позволяющий охватить все без исключения закупки, соответственно большая доля нарушений, в том числе коррупционного характера, остается скрытой и не пополняет данные статистики. Коррупционные проявления в сфере государственных закупок объединяет общая цель, вытекающая из проблемы конфликта частных и публичных интересов: незаконно преодолеть конкурентный механизм осуществления закупки и направить бюджетные денежные средства «дружественному» контрагенту с целью получения материальной выгоды в той или иной форме – так называемого «отката» [3]. Объективно существующей коррупции в сфере государственных закупок, наряду с законодательством о противодействии коррупции, государством противопоставляется, прежде всего, система государственного контроля, правовые основы которой заложены в главе 5 Закона № 44-ФЗ. Контроль в контрактной системе представляет собой сложную многоуровневую систему. Так, на федеральном уровне контроль в сфере закупок осуществляется ФАС России и Федеральным казначейством, а также их территориальными органами. На региональном и муниципальном уровне может быть создан самостоятельный контрольный орган в сфере закупок, также контрольные функции могут быть частью иных полномочий органов власти [4, 5, 6].

Также законом определены субъекты контрольной деятельности: заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по

осуществлению закупок и их члены, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок. Выделены две основные формы контроля в сфере закупок – плановые и внеплановые проверки. Полномочия контрольных органов распределены частично, исходя из предметов контроля. Так, например, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за: 1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика; 2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок; б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках; в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках; г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов. ФАС России с учетом территориальных органов по итогам 2017 года выявлено 51739 нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, что на 6,1 % выше аналогичного показателя за 2016 год. Как отмечается в отчете Счетной палаты, контрольная деятельность ФАС России в сфере закупок носит преимущественно внеплановый характер (96,8 % – доля

внеплановых проверок). При этом, несмотря на снижение общего количества проверок (на 21,7 %), по итогам 2017 года увеличилось число выявленных нарушений (на 6,1 %), возросла доля обоснованных и частично обоснованных жалоб (на 2 процентных пункта). К наиболее типичным нарушениям, выявляемым ФАС России, относятся нарушения порядка отбора участников закупок, установление требований в документации о закупках, не предусмотренных законодательством о контрактной системе в сфере закупок, нарушения размещения информации в ЕИС, нарушения порядка изменения условий контракта, в том числе увеличение цен товаров, работ, услуг. Федеральным казначейством с учетом территориальных органов в 2017 году проведено 2220 проверок (2024 плановых, 196 внеплановых), по результатам которых выявлено 2791 нарушение на сумму 39308,58 млн рублей. Общее количество выданных предписаний – 180. Распределение нарушений, выявленных Федеральным казначейством в рамках осуществления контрольной деятельности в сфере закупок: – нарушения при обосновании начальной (максимальной) цены контракта – 89,4 %; – нарушения в части соответствия товаров, работ и услуг (ТРУ) условиям контракта – 4,7 %; – нарушения в части отражения в документах учета ТРУ – 2,7 %; – нарушения при обосновании закупок – 1,9 %; – нарушения в части применения мер ответственности – 0,9 %; – нарушения в части соответствия использования ТРУ целям осуществления закупки – 0,3 %; – нарушения в части нормирования закупок – 0,1 %. Основная доля нарушений, выявленных Федеральным казначейством, приходится на нарушения при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов (89,4 %), а также в части соответствия ТРУ условиям контракта (4,7 %). К наиболее типичным нарушениям при обосновании начальных (максимальных) цен контрактов можно отнести следующие: – отсутствие документов по обоснованию начальной (максимальной) цены контракта; – установление начальной (максимальной) цены контракта на основании

информации о ценах, не идентичных ТРУ, планируемых к закупкам; – использование коммерческих предложений, где стоимость за единицу товара превышает предельную стоимость, установленную актами о нормировании в сфере закупок;

– использование информации о ценах ТРУ, содержащейся в контрактах, которые не исполнены. По результатам проверок Счетной палаты России за указанный период выявлено более 34 тыс. нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд на общую сумму более 35 млрд рублей, что на 25,9 % и 6,1 % соответственно превышает показатели 2016 года (в 2016 году выявлено более 27 тыс. нарушений на общую сумму порядка 33 млрд рублей) [2]. Какие же факторы приводят к такого рода нарушениям? Как справедливо отмечает Счетная палата, одной из основных проблем, затрудняющих работу контрактной системы, способствующих увеличению количества нарушений, является сложность правового регулирования сферы государственных и муниципальных закупок. С момента принятия Федерального закона № 44-ФЗ в него было внесено 48 изменений, принято более 100 подзаконных актов, регламентирующих вопросы закупочной деятельности, в ряде случаев по несколько актов по одному вопросу, что приводит к затруднению восприятия и нарушениям при осуществлении закупочной деятельности заказчиков. Например, только для реализации принятого Федерального закона от 31 декабря 2017 года № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» будет подготовлено и принято порядка 30 актов Правительства Российской Федерации. Для устранения этой проблемы необходимо провести детальную ревизию нормативной базы контрактной системы, убрать избыточные и дублирующие нормы. Вторым фактором, способствующим увеличению количества нарушений в контрактной системе, усложняющим контроль за ее функционированием, создающим предпосылки

для коррупционных проявлений и дополнительных издержек при осуществлении закупок, является большое количество документов, формируемых при осуществлении закупок, и нечеткое закрепление роли контрактной службы в Законе № 44-ФЗ. Так, для организации закупочной деятельности в рамках Федерального закона № 44-ФЗ заказчику необходимо разработать и утвердить не менее восьми внутренних актов. При планировании закупок заказчиком подготавливаются более четырех документов, при этом при составлении плана закупок и плана-графика закупок заказчик по каждой закупке, помимо заполнения 15 и 33 граф соответственно, готовит обоснование закупки, описание объекта закупки, обоснование начальной (максимальной) цены контракта (три документа). При осуществлении каждой закупки заказчик в обязательном порядке разрабатывает не менее десяти документов, при этом их количество может значительно увеличиться в зависимости от способа осуществления закупки, поступивших запросов о разъяснении положений документации о закупке, хода исполнения контракта и т. д. Причем в процесс подготовки документов для осуществления закупки, как правило, вовлекаются несколько структурных подразделений заказчика (правовое, финансовое, подразделение, размещающее информацию в ЕИС, отраслевые подразделения). Положение ст. 38 Закона № 44-ФЗ о возможности создания заказчиком контрактной службы без создания специального структурного подразделения приводит к тому, что функции контрактной службы распределяются между множеством работников заказчика, следствием чего являются отсутствие профессионализма, размывание ответственности, эффект «дополнительной нагрузки» в виде закупочной деятельности (подготовки соответствующей документации). Также включение дублирующей и избыточной информации в подготавливаемые заказчиком документы приводит к необоснованному увеличению их объема, что сопряжено с повышенными рисками подготовки некачественных

документов, а также со сложностями выявления контролирующими органами различных нарушений и злоупотреблений со стороны заказчиков. Для решения данной проблемы необходимо, во-первых, нормативно закрепить обязательное создание контрактной службы заказчиками как штатного структурного подразделения, во-вторых, провести ревизию документов, образующихся в контрактной системе, с целью уменьшения их количества. Отдельные проблемы вызывает существующая система разграничения полномочий контрольных органов. Как говорилось ранее, ст. 99 Закона № 44-ФЗ определяет несколько субъектов контрольной деятельности, среди которых ФАС России, Федеральное казначейство, а также контрольные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако в отношении заказчиков всех уровней осуществляется также ведомственный финансовый контроль, в рамках которого также проводится проверка закупочной деятельности.

Следует отметить, что проверка государственных закупок осуществляется также прокуратурой в рамках общего надзора, деятельность которой формально не является контрольной, а относится к надзорной функции, однако при проверке проводятся мероприятия, аналогичные контрольной деятельности. Данная ситуация приводит к тому, что заказчики находятся в состоянии «перманентной проверки»: как только завершается проверка ФАС, инициируется ведомственная ревизия, которую сменяет проверка Федерального казначейства и т. д. Самым главным недостатком является отсутствие взаимодействия между контрольными органами по обмену информацией о планируемых проверках, объектах контроля, а также о выявляемых нарушениях, которые могут привести или приводят к нарушениям на последующих этапах осуществления закупок. Такое положение вещей не лучшим образом сказывается на работе заказчиков, которые зачастую не в состоянии осуществлять закупочную деятельность на плановой основе по причине постоянных проверок. Для решения данной

проблемы необходимо создать единый регламент проведения государственного контроля закупочной деятельности, в котором распределить полномочия субъектов контроля, предусмотреть требования к порядку осуществления государственного контроля, определить состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур (действий) в электронной форме, порядок и формы контроля за осуществлением государственного контроля (надзора), указать досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), а также их должностных лиц. В заключение следует отметить, что с учетом обеспечения интересов сторон в контрактной системе (государственных, частных, общественных) государственный контроль в данной сфере объективно необходим, однако он должен быть не избыточным, а достаточным и эффективным. Решение вышеуказанных проблем осуществления государственного контроля позволит, на наш взгляд, повысить прозрачность государственных закупок, снизить количество нарушений законодательства о контрактной системе, в том числе коррупционные риски в сфере закупок.

Пристатейный библиографический список

1. http://www.ach.gov.ru/press_center/publicationsin-mass-media/26507.
2. Бюллетень Счетной палаты. 2018. № 6 (июнь) [Электронный ресурс]. URL: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/bulletin-of-the-accounting-chamber6-june-2018.php?sphrase_id=8678375.
3. Наумов Ю.Г. Институциональная коррупция как угроза экономической безопасности: тенденции и перспективы противодействия. М.: Академия управления МВД России, 2012.

4. Хисматуллин О.Ю., Арутюнян М.С., Рахимов Э.Х. Особенности осуществления государственных закупок для нужд ОВД: правовые и организационные аспекты. Уфа, 2017.

5. Лысенко Е.С. Некоторые особенности взыскания законной неустойки в правоотношениях, регулируемых законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Евразийский юридический журнал. 2017. № 11 (114). С. 180–182.

6. Игбаева Г.Р. и др. Основы гражданского права: курс лекций. Уфа, 2016.