



Научная статья

УДК 349

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-3-219-226>

КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Роман Михайлович Симонов

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

RMSimonov@yandex.ru

Аннотация

В статье рассмотрены правовые и институциональные особенности построения системы контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг в Российской Федерации. Формально-догматический метод послужил основой для рассмотрения юридических конструкций, лежащих в основе построения системы контроля в сфере закупок; структурный подход обеспечил рассмотрение видов контроля закупок. Применение диалектического метода обусловлено необходимостью рассмотрения проблемы в единстве ее противоречивых сторон. По результатам проведенного анализа сделан вывод о том, что контроль закупок как механизм, позволяющий эффективно обеспечивать единство публичных и частных интересов проведения закупок, нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Ключевые слова: контроль; закупки; антимонопольный контроль; финансовый контроль; ведомственный контроль.

Для цитирования: Симонов Р. М. Контроль в сфере закупок как механизм обеспечения баланса публичных и частных интересов // Вестник Российской правовой академии. 2025. № 3. С. 219–226. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-3-219-226>

Research Article

CONTROL IN THE FIELD OF PROCUREMENT AS A MECHANISM FOR ENSURING A BALANCE BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS

Roman M. Simonov

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St.,
Moscow, 117638, Russia
RMSimonov@yandex.ru

Abstract

The article examines the legal and institutional features of building a control system in the sphere of procurement of goods, works and services in the Russian Federation. The formal dogmatic method served as the basis for considering the legal structures underlying the construction of a control system in the sphere of procurement; the structural approach ensured the consideration of types of procurement control. The use of the dialectical method is due to the need to consider the problem in the unity of its contradictory aspects. Based on the results of the analysis, it was concluded that procurement control as a mechanism that allows effectively ensuring the unity of public and private interests in conducting procurement requires further improvement.

Keywords: control; procurement; antimonopoly control; financial control; departmental control.

For citation: *Simonov R. M. Control in the Field of Procurement as a Mechanism for Ensuring a Balance Between Public and Private Interests. Herald of the Russian Law Academy, 2025, no. 3, pp. 219–226. (In Russ.)* <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-3-219-226>

Введение

Закупочная система в России является одной из важнейших сфер обеспечения стабильного функционирования экономической основы государства. Однако одновременно именно эта сфера является зоной потенциальных рисков, связанных с предоставлением недостоверных сведений об участниках торгов, с манипуляциями по определению и обоснованию начальной цены контракта, обеспечением правовой конкурентной среды.

Целенаправленное замалчивание недостатков потенциального исполнителя условий контракта приводит к необоснованной дискриминации остальных участников.

Современный этап совершенствования закупочной деятельности характеризуется изменениями как в технологической, так и в правовой плоскости. Цифровизация позволяет оптимизировать затраты и увеличить эффективность решения рутинных задач, сократить сроки проведения необходимых процедур многократно, оптимизировать все этапы функционирования системы. Однако проблемы совершенствования контроля закупочной деятельности сохраняют свою актуальность.

С одной стороны, можно констатировать, что цикл реформ закупочной сферы в целом завершен. Точкой отсчета послужило принятие в 2013 г. Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ). Система контроля закупок совершенствовалась на фоне реализации антикоррупционного законодательства [2; 3; 4].

С другой стороны, продолжаются работы по совершенствованию цифровизации закупочной деятельности, укреплению национального режима в закупочной деятельности, что порождает новый цикл повышенных требований и правил, в том числе в части противодействия росту закупок у единственного поставщика [5]; с формированием надлежащего уровня правосознания государственных и муниципальных служащих [6].

О крайней уязвимости сферы государственных закупок для коррупционных проявлений с целью завладения бюджетными средствами, сохранении условий для нарушений и посреднических схем заявляли неоднократно аудиторы Счетной палаты РФ [7].

Как видно, при масштабности закупочной деятельности и высокой вовлеченности в эту систему бизнеса и государства государственная политика в сфере закупок должна включать эффективные управленческие решения, адекватные не только пространственно-временным характеристикам, но и уровню текущих и стратегических задач в сфере закупочной деятельности.

1. Коррупционные риски и проблемы построения системы антикоррупционного контроля

Коррупция представляет собой значительную угрозу, приводя к финансовым потерям, репутационному ущербу и сбоям в работе. Мировая практика свидетельствует о масштабности и многообразии попыток построения антикоррупционных стратегий на уровне государств, а также моделей антикоррупционного контроля на уровне организаций и бизнес-структур.

Так, распространенной является практика построения индивидуальных профилей рисков для различных организаций, работы по выявлению внутренних угроз, моделирования глобальной цепочки поставок, тщательной идентификации связанных с этими процессами контрагентов.

Существенное значение приобретают модели антикоррупционного комплаенса и реактивного реагирования на выявленные угрозы и риски, подразумевающие незамедлительное принятие управленческих решений, основанных на данных внутреннего аудита, анализе отчетов риск-менеджеров и юридических служб [8].

Политические, социальные и экономические потери от плохо организованной и ненадлежащим образом контролируемой системы закупок настолько велики,

что осуществление системной закупочной политики выступает необходимым условием обеспечения национальной безопасности страны и укрепления баланса публичных и частных интересов [9, с. 407–412].

2. Контроль закупочной деятельности в контексте обеспечения баланса публичных и частных интересов

Центральное место в системе государственного контроля закупочной деятельности занимает Федеральная антимонопольная служба [11]. Антимонопольный орган для защиты конкуренции осуществляет аналитическую работу в части оценки процедур определения поставщика, выявляет нарушения законодательства, выдает предписания об их устранении [12].

Особое место в системе контроля отведено заказчику, который обязан контролировать весь процесс исполнения условий контракта до момента его полного исполнения. Одним из трудных аспектов системы закупок выступает необходимость обеспечения обязательного участия в закупках субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Существуют разъяснения Минэкономразвития России по данному вопросу [13], но законодательные решения на этот счет пока не сформированы в окончательном виде.

Институт общественного контроля напрямую связан с реализацией принципов открытости и прозрачности, достоверности информации, размещенной в информационных системах. Но все эти меры контроля недостаточны без четкого количественного анализа потерь, без работы в современных условиях с использованием данных больших объемов данных (*Big Data*), без финансового контроля, подкрепленного данными автоматизированных информационных систем, в том числе Федеральной налоговой службы и Федеральной таможенной службы.

В настоящее время Федеральное казначейство является высшим органом внутреннего государственного финансового контроля. В контрольную работу включены также органы управления государственными внебюджетными фондами, региональные и муниципальные финансовые органы, Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

Бюджетные нарушения в системе закупок являются источником финансового ущерба, утраты доверия граждан к антикоррупционным инициативам как неотъемлемому элементу построения баланса публичных и частных интересов.

Выявление и управление конфликтами интересов имеет важное значение для поддержания честности, справедливости и прозрачности в процессе закупок. Конфликты интересов могут привести к предвзятым решениям, фаворитизму, к утрате репутации.

Как предотвратить конфликт интересов в анализируемой сфере? Полагаем, что основными направлениями в этом случае должны стать следующие: установление ясных правил и процедур, опора на законодательство и внутренние регламенты, направленные на повышение ответственности каждого сотрудника.

Так, должны быть прописаны правила, адресованные к сотрудникам о необходимости сообщения ими о любых потенциальных конфликтах. Принятие управлен-

ческих решений в сфере закупок должно осуществляться в рамках предотвращения и безусловного избежания конфликта интересов.

Понятие конфликта интересов в Федеральном законе № 44-ФЗ по своему толкованию и содержанию отличается от формулировки, изложенной в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», поскольку в Законе о противодействии коррупции указанное понятие является более широким и охватывает ситуации взаимодействия участников торгов, не связанных родственными или личными правоотношениями.

На данное обстоятельство уже не раз обращали внимание специалисты. Отмечено, что по неясным причинам законодатель не отнес в Федеральном законе № 44-ФЗ к конфликту интересов ряд ситуаций. В частности, речь идет о случаях осуществления должностными лицами государственного заказчика трудовой деятельности в штате организаций – участников закупки [14].

В соответствии с позицией Верховного Суда РФ допускается признание конфликта интересов между участником закупок и заказчиком, на стороне которого выступают должностные лица, не указанные в п. 9 ч. 1 ст. 31 Федерального закона № 44-ФЗ [15]. Значимым фактором в такой ситуации, по мнению суда, является их возможность в силу имеющихся полномочий оказывать влияние на процедуру закупки и ее результат.

Указанные разъяснения суда не только сигнализируют о несовершенстве законодательства о закупках, но и являются аргументом в пользу необходимости уточнения наиболее проблемных аспектов позитивного права.

Заключение

Как видим, в Российской Федерации уже сформирована действенная и многогранная система контроля закупок. Вместе с тем все еще сохраняются проблемы, требующие теоретических и практических решений. Эти проблемы лежат в плоскости укрепления системных связей многообразных правовых средств, масштабирования передовых практик.

Введение информационных систем автоматического мониторинга контрактов для выявления нарушений позволит анализировать огромные массивы данных, выявляя аномалии (к примеру, повторяющиеся контракты с одной компанией), а также поможет автоматически обнаруживать признаки сговора между заказчиками и поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 8 августа 2024 г.) «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008. 30 дек.
3. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ (ред. от 10 июля 2023 г.) «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» // Российская газета. 2012. 5 дек.

4. Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 (ред. от 26 июня 2023 г.) «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» // СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170.
5. Как изменятся закупки в 2025: планы Минфина, Казначейства и ФАС? // Контур.Закупки : сайт. URL: https://zakupki.kontur.ru/site/articles/51195-kak_izmenyuatsya_zakupki?ysclid=m85me0c9r7929332741 (дата обращения: 15.03.2025).
6. В 2024 году около 30 тыс. чиновников привлекли к ответственности за коррупцию // Коммерсант : сайт. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7362462?ysclid=m85ll3s71363812770> (дата обращения: 15.03.2025).
7. Счетная палата России: госзакупки и строительство остаются наиболее подверженными коррупции // Audit-it.ru : сайт. URL: <https://www.auditit.ru/news/finance/1078954.html?ysclid=m85lo4p2t7785742131> (дата обращения: 15.03.2025).
8. Антикоррупционное законодательство в сфере государственного управления: проблемы и перспективы : коллективная монография. М. ; Берлин : Директ-Медиа, 2019.
9. Юхачев С. П. Теневая экономика и коррупция как отражение девиаций в системе реализации экономических интересов // Вестник ТГУ. 2008. № 12.
10. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 17 октября 2024 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
11. За первые шесть месяцев 2023 года ФАС выявила более 15 тыс. нарушений при госзакупках // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24087?ysclid=m3vm5idy4o235717281> (дата обращения: 15.03.2025).
12. ФАС рассмотрела более 39 тысяч жалоб от участников закупок в 2024 году // ФАС России : сайт. URL: <https://fas.gov.ru/news/33751?ysclid=m85qbs5wdk536327089> (дата обращения: 15.03.2025).
13. Письмо Минэкономразвития России от 8 ноября 2013 г. № Д28и-2183 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Свиных Е. А. Правовые аспекты противодействия конфликту интересов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 11.
15. Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ (as amended on August 8, 2024) "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, and Services to Meet State and Municipal Needs". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 14, art. 1652. (In Russ.)
2. Federal Law of December 25, 2008 No. 273-FZ (as amended on August 8, 2024) "On Combating Corruption". *Rossiiskaia Gazeta*, December 30, 2008. (In Russ.)

3. Federal Law of December 3, 2012 No. 230-FZ (as amended on July 10, 2023) "On Control Over the Compliance of Expenses of Persons Holding Government Positions and Other Persons with Their Income". *Rossiiskaia Gazeta*, December 5, 2012. (In Russ.)
4. Decree of the President of the Russian Federation of August 16, 2021 No. 478 (as amended on June 26, 2023) "On the National Anti-Corruption Plan for 2021–2024". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2021, no. 34, art. 6170. (In Russ.)
5. How Will Procurement Change in 2025: Plans of the Ministry of Finance, the Treasury and the FAS? URL: https://zakupki.kontur.ru/site/articles/51195-kak_izmenyatsya_zakupki?ysclid=m85me0c9r7929332741 (date of the application: 15.03.2025). (In Russ.)
6. In 2024, About 30 Thousand Officials Were Held Liable for Corruption. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7362462?ysclid=m85ll3s71363812770> (date of the application: 15.03.2025). (In Russ.)
7. The Accounts Chamber of Russia: Public Procurement and Construction Remain the Most Susceptible to Corruption. URL: <https://www.audit.ru/news/finance/1078954.html?ysclid=m85lo4p2t7785742131> (date of the application: 15.03.2025). (In Russ.)
8. Anti-Corruption Legislation in the Sphere of Public Administration: Problems and Prospects: Collective Monograph. Moscow; Berlin: Direct-Media, 2019. (In Russ.)
9. *Iukhachev S. P.* Shadow Economy and Corruption as a Reflection of Deviations in the System of Realization of Economic Interests. *Bulletin of Tomsk State University*, 2008, no. 12. (In Russ.)
10. Resolution of the Government of the Russian Federation of June 30, 2004 No. 331 (as amended on October 17, 2024) "On Approval of the Regulation on the Federal Antimonopoly Service". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2004, no. 31, art. 3259. (In Russ.)
11. In the First Six Months of 2023, the FAS Identified More Than 15 Thousand Violations in Public Procurement. URL: <https://fas.gov.ru/publications/24087?ysclid=m3vm5idy4o235717281> (date of the application: 15.03.2025). (In Russ.)
12. FAS Reviewed More Than 39 Thousand Complaints from Procurement Participants in 2024. URL: <https://fas.gov.ru/news/33751?ysclid=m85qbs5wdk536327089> (date of the application: 15.03.2025). (In Russ.)
13. Letter of the Ministry of Economic Development of Russia of November 8, 2013 No. D28i-2183 (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
14. *Svininykh E. A.* Legal Aspects of Counteracting Conflicts of Interest in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring National Defense and State Security. *Law in the Armed Forces*, 2015, no. 11. (In Russ.)
15. Review of Judicial Practice in Cases Related to the Resolution of Disputes on the Application of Paragraph 9 of Part 1 of Article 31 of the Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring State and Municipal Needs" (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on September 28, 2016) (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

Сведения об авторе:

Р. М. Симонов – аспирант.

Information about the author:

R. M. Simonov – Postgraduate Student.

Статья поступила в редакцию 03.12.2024; одобрена после рецензирования 11.03.2025; принята к публикации 19.03.2025.

The article was submitted to the editorial office 03.12.2024; approved after reviewing 11.03.2025; accepted for publication 19.03.2025.