

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ЗАКУПОК  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.04.01. 2018. 344. ВКР

Руководитель работы,  
доктор юрид. наук, проф.,  
\_\_\_\_\_ Валентина Вячеславовна  
Кванина  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Автор работы,  
студент группы Ю-344  
\_\_\_\_\_ Маргарита Сергеевна  
Архипова  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Нормоконтролер, канд. юрид.  
наук., Анжелика Витальевна  
Тихомирова  
\_\_\_\_\_ 2020 г.

Челябинск  
2020

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	4
1	КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК КАК ВИД КОНТРОЛЯ	
1.1	Понятие и цели государственного контроля в системе государственных и муниципальных закупок.....	11
1.2	Структура контроля.....	26
2	ВИДЫ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК	
2.1	Финансовый контроль .....	35
2.2	Ведомственный контроль.....	50
2.3.	Общественный контроль.....	63
2.4.	Контроль со стороны заказчика.....	77
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	87
	БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	90

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность настоящего исследования** predetermined тем, что государственные и муниципальные закупки в настоящий момент играют огромную роль в развитии государственной экономики, так и в развитии бизнеса в Российской Федерации. Государственные и муниципальные закупки необходимы для обеспечения потребностей государственных структур и учреждений и обеспечения их нормального и постоянного функционирования. Процесс проведения закупок базируется на определенных принципах и один из основных, это принцип эффективности проведения такой закупки, т. е. эффективного расходования бюджетных средств.

Однако, с развитием контрактной системы стало выявляться все больше проблем, присущих данному сегменту рынка, среди них такие проблемы как неисполнение требований законодательства, в том числе коррупция и ограничение конкуренции, сговор и личная заинтересованность членов закупочных комиссий, и многие другие. Число нарушений коррупционной направленности увеличивается с каждым прошедшим годом, например, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2020 году массив правонарушений коррупционной направленности относительно прошлогодних значений возрос на 5,1 %. В тройку регионов с наибольшим числом правонарушений вошли Республика Башкортостан, г. Москва, Ставропольский край<sup>1</sup>. В связи с этим возникает острая потребность в регулировании всего цикла госзакупок: от выявления потребностей заказчика до хода исполнения заключенного контракта и оценки результата проведения процедуры.

Полный анализ законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности в системе государственных и муниципальных закупок является одним из важнейших методов научного исследования, который может

служить основой для дальнейших рекомендаций по выявлению текущих проблем и своевременному совершенствованию законодательства в данной сфере.

Одной из главных целей законодательного регулирования контрактной системы в Российской Федерации является своевременное и максимально полное обеспечение интересов заказчика. При проведении закупочных процедур для государственных нужд заказчиком выступает непосредственно государство и в данной сфере государственные интересы стоят на первом месте, однако, от грамотного и эффективного использования бюджетных денежных средств зависит текущее и долгосрочное развитие многих секторов экономики.

Таким образом, актуальность диссертационного исследования в первую очередь обусловлена необходимостью глубокого теоретического изучения вопросов, касающихся регулирования законодательства в сфере контроля государственных закупок, и систематизацией полученных данных с целью решения некоторых пробелов в законодательном регулировании и проблем, возникающих на этой основе.

**Степень разработанности темы исследования.** В целом ввиду того, что контрактная система в целом явление в правовом пространстве нашей страны относительно новое, то широкой научной работы по теме исследования не проводилось. Научной и теоретической основой диссертации являются работы ведущих ученых в области регулирования контрактной системы в Российской Федерации, в частности: О.А. Беляева, Е.А. Кирпичев, Л.И. Юзвович, Ф.А. Тасалов, Вовченко Н.Г., А.И. Землин, Е.С. Губенко, А.А. Храшкин. Исследования данных ученых в основном посвящены контрактной системе в целом, и в рамках данных работ разбирается контрольная деятельность как часть контрактной системы.

---

<sup>1</sup> Статистический сборник «Состояние преступности в России за январь-сентябрь 2020 г.». URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата публикации: 29.10.2020).

**Объектом исследования** выпускной квалификационной работы выступают совокупность общественных отношений, возникающих в рамках контрольно-надзорной деятельности контрактной системы в Российской Федерации.

**Предметом исследования** является законодательство Российской Федерации, в том числе федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные акты, такие как указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты исполнительных органов власти, тем или иным образом регулирующие контроль контрактной системы, материалы правоприменительной практики, доктринальные источники.

**Целью** выпускной квалификационной работы являются: глубокое изучение действующего законодательства, регулирующего контрольную деятельность в России, систематизация и структурирования системы контрольно-надзорной деятельности в рамках контрактной системы, выявление текущих и возможных будущих проблем контрольной деятельности в системе государственных и муниципальных закупок.

Для достижения поставленных выше целей поставлены следующие задачи:

- анализ российского законодательства в области контрольно-надзорной деятельности в рамках контрактной системы;
- исследование целей государственной контрактной системы;
- исследование различных видов контрольно-надзорной деятельности в системе государственных и муниципальных закупок;
- формулирование понятий, широко применяемых в рамках контрактной системы, таких как «контрактная система в сфере госзакупок», «контроль закупок», «аудит», «мониторинг»;
- выявление основных проблем контроля в контрактной системе и формулирование предложений по их решению.

**Методологическую основу** выпускной квалификационной работы составляет совокупность научных методов познания, основными из них выступают системный подход, метод сравнительного правоведения, статистический метод, аналитический метод, логико-правовой метод.

**Теоретическую основу исследования** составляют научные труды специалистов, посвященные контрактной системе в Российской Федерации: И. И. Смотрицкая, С.И. Черных, С.С. Шувалов, В.Ю. Абрамов.

**Научная новизна** исследования заключается в том, что в ней систематизированы основные проблемы контроля в сфере государственных и муниципальных закупок, связанные с особенностями российского законодательства, обозначены возможные пути решения этих проблем.

В результате проведенного исследования сформулированы следующие **положения, выносимые на защиту**.

1. Автором были выявлены противоречия между нормами Федерального закона «Об основах общественного контроля» и Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд относительно субъектного состава, имеющего право на осуществление общественного контроля. На основе это сделано предложение о внесении дополнений в ч. 1 ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля», в частности, дополнить данную статью следующими субъектами: объединения юридических лиц, общественные объединения.

2. В работе было установлено, что в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» отсутствует определенный перечень полномочий заказчика по осуществлению контрольных мероприятий. Изучив положительные аспекты внедрения антимонопольного комплаенса как системы внутреннего контроля, предусмотренного Федеральным законом «О защите конкуренции», предложено использование аналогичного института в рамках внутреннего контроля государственного и

муниципального заказчика, что предложено закрепить в ст. 101 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

3. В соответствии со ст. 102 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к лицам, имеющим право на осуществление контрольных мероприятий отнесены граждане. Однако, законодателем не указаны непосредственные их полномочия по проведению контрольных мероприятий. В работе делается вывод, что в настоящее время общественный контроль отдельными гражданами осуществляться не может, так как это может привести к чрезмерным временным и ресурсным затратам заказчиков. При этом внесено предложение о необходимости устранения из числа субъектов, имеющих право на контроль, отдельных граждан, исключив их из указанной статьи.

4. В соответствии с ч. 8 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» контроль в сфере закупок осуществляют органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Однако, было установлено, что существует ряд проблем при организации и осуществлении контрольных функций муниципалитетами из-за недостаточного финансирования и кадровой неуккомплектованности. Автором предлагается внести изменения в ст. 269.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и предусмотреть возможность по передачи полномочий по осуществлению внутреннего муниципального контроля на более высокий уровень. Например, предусмотреть возможность передачи полномочий сельских поселений на районный уровень.

5. Предусмотренные ст. 100 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регламенты субъектов

ведомственного контроля зачастую не содержат исчерпывающую информацию относительно сроков проведения ведомственных проверок, конкретных мероприятий, а также количества проверок в отношении одного заказчика. Автором предлагается внести изменения в данную статью, где четко сформулировать порядок проведения контрольных мероприятий в рамках осуществления ведомственного контроля.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что результаты данной работы, полученные автором в ходе изучения института контроля в системе государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, могут быть использованы для дальнейших научных исследований, в области науки предпринимательского права.

**Практическая значимость исследования.** Автор предлагает рекомендации относительно системы контрольно-надзорной деятельности в рамках государственных и муниципальных закупок, направленные на усовершенствование методов контроля и, соответственно, повышению эффективности проводимых государством закупок.

В период выполнения выпускной квалификационной работы автором были опубликованы 3 статьи:

1. Архипова, М.С. О новых подходах к контролю государственных закупок в условиях пандемии / М.С. Архипова // Материалы XVI Международной научно-практической конференции молодых исследователей «Современные проблемы юридической науки» 24-25 апреля 2020 г. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2020. Ч.II. С. 14-15.
2. Архипова, М.С. Внутренний контроль закупочных процедур: компаративный анализ на примере контрактной системы в России и США / М.С. Архипова // Сборник научных статей по итогам работы десятого круглого стола со Всероссийским и международным участием «Юридическая наука в XXI: актуальные проблемы и перспективы их решений» 30-31 октября 2020 г. Шахты: ООО «Конверт», 2020. С. 7-10.

3. Архипова, М.С. Применение дистанционных технологий при осуществлении государственных и муниципальных закупок / М.С. Архипова // Сборник научных трудов аспирантов и магистрантов «Современные проблемы юриспруденции». Выпуск 4. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2020. С. 11-13.

Структура и объем диссертационного исследования. Данная работа состоит из введения, 2-х глав, включающих в себя 5 параграфов, заключения и библиографического списка.

# 1 КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК КАК ВИД КОНТРОЛЯ

## 1.1. Понятие и цели законодательного регулирования контроля в системе государственных и муниципальных закупок

Государственные и муниципальные закупки занимают все больший объем ВВП в экономике нашей страны, и являются сильным рычагом в развитии бизнеса. Они выступают необходимым механизмом для обеспечения потребностей государственных структур и учреждений и обеспечения их нормального и непрерывного функционирования<sup>1</sup>.

В соответствии с данными аналитического отчета по результатам осуществления мониторинга закупок, осуществляемых в рамках Закона о контрактной системе за III квартал 2020 года<sup>2</sup>, количество плановых и внеплановых проверок, проведенных Федеральной антимонопольной службой, снизилось по сравнению с тем же периодом в прошлом году. Однако, за I-III кварталах 2020 года было возбуждено 19 225 дел об административных правонарушениях законодательства Российской Федерации о контрактной системе. Данная информация свидетельствует о неэффективности организации контрактной системы.

По мнению В. В. Панкова<sup>3</sup>, нарушения и последствия этих нарушений в системе государственных и муниципальных закупок можно поделить на четыре вида.

---

<sup>1</sup> Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 9. С. 520-527.

<sup>2</sup> Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ по итогам III квартала 2020 г. URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения: 10.10.2020)

<sup>3</sup> Дегтерев Г.В., Гладиллина И.П., Панкова Л. Н. Общественный контроль в государственных и муниципальных закупках. Чехов: Центр образовательного и научного консалтинга, 2016. С. 25-36.

- Финансовые потери. Заключение сделок на невыгодных для государства и общества финансовых условиях. Завышение цен на закупаемую продукцию по сравнению с текущим уровнем рыночных цен.
- Количественные потери. Завышение или занижение объема поставляемых материалов или оказанных услуг по сравнению с необходимым количеством.
- Качественные потери. Заключение сделок с нарушением требуемых технических условий, недостаточные требования по контролю качества.
- Политические потери. Ухудшение инвестиционного климата в стране, потеря доверия со стороны граждан к государственным структурам в целом, расшатывание экономической и финансовой системы страны.

В связи с этим возникает острая необходимость регулирования всей контрактной системы для минимизации возможных неблагоприятных рисков для государства и общества в целом.

Весь процесс осуществления государственных закупок осуществляется в установленном законом порядке и задействует различные органы власти. Основным законом регулирующим контрактную систему является Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> (далее – Закон о контрактной системе). Данный закон постоянно претерпевает изменения, так как основной целью данного нормативно-правового акта служит всестороннее регулирование системы государственных и муниципальных закупок с учетом постоянно меняющихся условий товарного рынка, денежно-кредитной и бюджетной политики Российской Федерации.

Кроме Закона о контрактной системе, процесс проведения закупок для государственного заказчика частично регулируется положениями

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. 2013. № 80.

Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ<sup>1</sup> (далее - Закон о конкуренции). Нормами данного Закона установлен ряд запретов и ограничений при проведении торгов, в частности специальных, действие которых распространяется исключительно на случаи проведения торгов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя). Так, ч. 3 ст. 17 установлен запрет на ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение

Для выполнения задач, поставленных в данном исследовании, по нашему мнению, является определение полного понятийного аппарата, используемого в рамках работы. В данном случае, ниже мы рассмотрим такие понятия как «контрактная система в сфере госзакупок», «контроль закупок», «аудит», «мониторинг».

Во-первых, рассмотрим основное понятие «контрактная система в сфере госзакупок». Согласно ст. 3 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок представляет собой «совокупность участников контрактной системы в сфере закупок...и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд», однако, не соглашаясь с данным определением, многие авторы считают, что данное понятие является слишком объемным и сложным для восприятия, и предлагают рассматривать его по частям. В-первую очередь, контрактная система является совокупностью участников системы, во-вторых, действиями, совершаемых этими участниками, в-третьих, достижением конкретных целей, поставленных государством, в

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 17.

рамках законодательства<sup>1</sup>. В юридической науке существуют разные позиции касательно данного понятия. Например, Т. Н. Трефилова и А.Н. Борисов полагают, что существует еще и четвертый элемент в контрактной системе, а именно – ЕИС<sup>2</sup>. По мнению авторов, ЕИС в данном случае выступает как информационная основа обеспечения контрактной системы закупок.

Другой позиции придерживается Е.П. Черновол, он представляет контрактную систему как общность правоотношений публичного и частного порядков, возникающих при процедурах определения поставщика для государственного заказчика<sup>3</sup>.

Более краткое определение в своем труде дает С.С. Матевосян, по её мнению «контрактная система - совокупность участников контрактной системы и осуществляемые ими действия»<sup>4</sup>.

С.С. Шувалов предлагает следующее понятие «контрактной системы» - «национальная контрактная система – это общественный институт, регулирующий ключевые аспекты контрактных отношений государства, а также муниципальных образований и организаций государственного сектора, с другими сторонами контрактных отношений с целью обеспечения потребностей в товарах, работах и услугах, реализации возложенных на них функций и достижения целей государственной политики в соответствующих сферах ответственности»<sup>1</sup>.

Таким образом, соглашаясь с мнением Тасалова Ф.А., в понятии контрактная система, под системой понимается ее отдельные элементы,

---

<sup>1</sup> Тасалов Ф.А. Закупки: от технического задания к исполнению контракта: монография. М.: Проспект, 2018. С. 25.

<sup>2</sup> Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2020. С. 12.

<sup>3</sup> Черновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42-46.

<sup>4</sup> Матевосян С.С. О некоторых особенностях правового статуса субъектов контрактной системы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // Наука и образование. 2013. № 8. С. 59-65.

которые одновременно составляют структуру правоотношений при осуществлении закупок, т.е. непосредственно участники контрактной системы выступают субъектами правоотношений, а действия, совершаемые участниками при этом, являются объектами правоотношений.

Закон о контрактной системе базируется на принципах, закрепленных в ч.1 ст. 1:

- полнота, достоверность, прозрачность, общедоступность информации;
- обеспечение равных условий для участников;
- единство всей контрактной системы;
- заказчик несет ответственность за качественное удовлетворение государственных нужд и обеспечивает эффективность закупок.

Таким образом, контрактная система в Российской Федерации представляет собой многоуровневый механизм, в котором задействованы различные элементы: заказчики, непосредственно участники закупки, уполномоченные органы, контрольные органы, федеральные органы исполнительной власти, занимающиеся совершенствованием нормативно-правового регулирования в сфере госзаказа, эксперты и экспертные организации, а также информационные системы, в данном случае Единая информационная система (далее - ЕИС).

Во-вторых, рассмотрим понятие «контроля закупок». Еще до принятия Закона о контрактной системе, понятие государственного контроля впервые было представлено в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального надзора» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ<sup>2</sup>. Однако, это понятие дано в узконаправленной трактовке. Так, например,

---

<sup>1</sup> Шувалов С.С. Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики. М.: ИЭ РАН, 2018. С. 62.

<sup>2</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 4571.

в данном федеральном законе понятие «надзор» и «контроль» тождественны и не отделимы друг от друга. Однако, по мнению многих авторов, необходимо разграничение данных понятий. Так, Ю.А. Андреева, определяет контроль как форму обеспечения законности, позволяющей вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных к исполнению представлений о нарушении законности. Основной целью надзора является предупреждение этих нарушений<sup>1</sup>.

В научных работах чаще всего исследуются различные виды контроля, применяемые в различных сферах общественных отношений. Виды применяемого контроля зависят от субъекта и объекта контроля. Если говорить о контроле в система госзакупок, то следует сказать, что данный термин появился в рамках функционирования контрактной системы в Российской Федерации и является необходимым регулятором при проведении закупочных процедур.

Закрепленного легального определения в ст. 99 Закона о контрактной системе нет, и контроль закупок в данной статье определяется через перечисление субъектов и объектов контроля, а также определение перечня органов власти, наделенных правом осуществлять контрольные мероприятия.

По нашему мнению, целесообразно будет разобрать понятие «государственный контроль» и предоставленные позиции ученых по данному вопросу.

Так, Р.В. Шагиева<sup>2</sup>, предлагает понимать под «контролем» деятельность государства и общества посредством установления соответствия фактического состояния общественных отношений социальным (в первую очередь юридическим) установлениям и сдерживания выявляемых

---

<sup>1</sup> Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 34.

<sup>2</sup> Шагиева Р.В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 24. С. 34-39.

отклонений. С помощью права государство определяет экономические цели и приоритеты и заинтересовано в их реализации.

Другого мнения придерживается А.М. Тарасов<sup>1</sup>. По его мнению, основной целью контроля является наблюдение за соответствием деятельности подконтрольного объекта тем предписаниям, которые объект получил от управляющего органа или должностного лица.

Позиция А.С. Кузнецова<sup>2</sup> состоит в том, что контроль – контроль соблюдения нормативных актов, осуществляемый органами государственной власти.

По мнению В.Д. Чечеткина<sup>3</sup>, контроль – это объективное явление, категория материальных отношений, проявляющаяся в результате целенаправленной деятельности людей и выражающая степень соответствия эталонного состояния объекта контроля реально выявляемому его состоянию (возможно, деформированному по ряду параметров). Это своего рода способ достижения определенного идеала, оптимизация процесса.

Основной целью контроля в контрактной системе является обеспечение эффективного расходования бюджетных средств и повышение прозрачности проведения закупок.<sup>4</sup>

Статьей 99 Закона о контрактной системе определяются основные положения контроля государственных закупок. Так, государственный контроль определяется, как контроль, осуществляемый органами государственной власти, в данной статье закона определяются контрольные органы, выполняющие эту функцию.

---

<sup>1</sup> Тарасов А.М. Государственный контроль в России: монография. М.: Континент. 2008. С. 10.

<sup>2</sup> Кузнецов А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113-117.

<sup>3</sup> Чечеткин В.Д. Контроль – объективная категория материального мира // Финансовый контроль. 2002. № 9. С.7.

<sup>4</sup> Яруллин Р.Р., Юнусова Л.Н. Коррупция в сфере государственных закупок: основные особенности и способы противодействия // Наука через призму времени. 2018. № 6. С. 98-100.

Согласно законодательству, в настоящее время государственный контроль в сфере закупок может осуществляться различными ведомствами и государственными органами<sup>1</sup>.

Так, если рассматривать виды контроля исходя из субъектного состава, то можно определить следующие виды контроля<sup>2</sup>:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами;
- органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Контроль осуществляется в отношении следующих предметов контроля:

- заказчики;
- контрактные службы;
- контрактные управляющие;
- комиссии по закупкам и их члены;
- уполномоченные органы;
- уполномоченные учреждения;

---

<sup>1</sup> Арзуманова Л.Л., Болтинова О.В., Бубнова О.Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография. М.: НОРМ, ИН-ФРА-М. 2016. С. 12.

<sup>2</sup> Губенко Е.С. Контрактная система в публичных закупках: учебное пособие. М.: РГУП, 2016. С. 354.

- специализированные организации;
- операторы федеральных электронных и электронных площадок.

В-третьих, мы рассмотрим понятие «аудит». Прежде чем рассмотреть, понятие в рамках контрактной системы, постараемся рассмотреть сущность такого явления как государственный аудит.

Интересна позиция Н.М. Артемова<sup>1</sup> относительно важности института государственного аудита. По его мнению, стабильная государственная политика в совокупности с действенной системой государственного аудита являются основными механизмами и предпосылками успешного достижения государством поставленных задач в сфере эффективного управления государственными финансами.

Проверка эффективности использования бюджетных средств и управления национальными ресурсами является одной из важнейших задач государства, в целях исполнения данной задачи существует такая категория как государственный аудит<sup>2</sup>.

Государственный аудит в Российской Федерации – внешний независимый контроль за исполнением целевого и эффективного расходования государственных средств<sup>3</sup>.

Касательно аудита в сфере закупок интересна позиция П.В. Самолысова.<sup>4</sup> Он в своей работе предполагает, что помимо контрольной функции, государственный аудит закупок исполняет функцию информационную, так как именно благодаря инструменту аудита граждане

---

<sup>1</sup> Артемов Н.М. Совершенствование системы государственного аудита в Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 29-40.

<sup>2</sup> Двуреченских В.А. Основы государственного аудита: монография. М.: Патриот. 2011. С. 20.

<sup>3</sup> Лагутин И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 471.

<sup>4</sup> Самолысов П.В. Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2. С. 21-29.

страны могут получить достоверную информацию касательно текущего состояния системы государственных и муниципальных закупок.

В рамках контрактной системы необходимость осуществления аудита определена ст. 98 Закона о контрактной системе, однако, самого понятия «аудит», статья не содержит, а лишь отмечает, кем реализуется аудит в сфере закупок и какие действия входят в данное понятие.

Аудит в рамках закупочной деятельности должен осуществляться непосредственно Счетной палатой Российской Федерации, а также контрольно-счетными органами субъектов РФ. На данный момент деятельность Счетной палаты Российской Федерации основывается на Федеральном законе № 41-ФЗ от 05 апреля 2013 г. «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>. Основным принципом работы, закрепленном на законодательном уровне, является внешний государственный аудит, призванный обеспечить законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность<sup>2</sup>.

Для реализации аудита в системе закупок были разработаны Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок от 21 марта 2014<sup>3</sup> (далее – Методические рекомендации), в которых определены основные понятия, задачи, предмет и объекты аудита.

В п. 2 Методических рекомендаций приводится понятие «аудита в сфере закупок». Согласно ему, аудит в сфере закупок – это вид внешнего государственного контроля, осуществляемого Счетной палатой, целями которого является оценка обоснованности планирования закупок,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Российская газета. 2014. № 77. Ст. 2341.

<sup>2</sup> Салахов А.А. Рекомендации для повышения эффективности государственного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок / Евразийская юридическая конференция. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. 2018. С. 85-91.

<sup>3</sup> Методические рекомендации Счетной палаты Российской Федерации по проведению аудита в сфере закупок от 21 марта 2014 года. URL: <https://ach.gov.ru/> (дата обращения: 10.10.2020).

реализуемости и эффективности закупок, включая анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

Более подробно рассмотрим цели аудита, проводимого в рамках контрольной деятельности Счетной палаты. В качестве основных целей аудита выделяют:

- организацию эффективного использования бюджетных денежных средств, начиная с этапа планирования закупочных процедур;
- проверку законности и целесообразности трат бюджетных средств на закупки;
- проверку результативности закупочных процедур;
- общую оценку системы контроля, осуществляемого заказчиком.

Предметами мероприятий аудита будут выступать деятельность заказчиков, комиссий и контрактных служб, экспертов и экспертных организаций, привлекаемых в случае необходимости в рамках закупочной деятельности, электронные площадки, и деятельности системы ведомственного контроля и контроля, осуществляемого заказчиком.

Объектами аудита выступают<sup>1</sup>:

- государственные органы, государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации, но уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и осуществляющие закупки;
- бюджетные учреждения, осуществляющие закупки за счет субсидий, предоставленных из средств федерального бюджета;

---

<sup>1</sup> Сергеева С.А. Совершенствование механизма антикоррупционного мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок (на примере г. Москвы): дис. ... канд. экон. наук. М., 2019. С. 44.

- автономные учреждения, государственные унитарные предприятия при осуществлении капитальных вложений за счет бюджетных средств в объекты государственной собственности;
- юридические лица, которые не являются государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, при реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства за счет бюджетных инвестиций;
- бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные унитарные предприятия, которым в соответствии с бюджетным законодательством государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, являющиеся заказчиками, передали свои полномочия на осуществление закупок;
- государственные органы, казенные учреждения, на которые возложены полномочия по определению поставщиков для соответствующих заказчиков.

Нередко аудит, проводимый органами контроля, становится предметом судебных разбирательств с подконтрольными заказчиками. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 16 сентября 2020 г. № 309-ЭС20-12034 по делу № А60-42966/2019<sup>1</sup> заказчик пытается оспорить выданные Счетной палатой Свердловской области предписания, однако, суд встал на сторону контрольных органов, мотивировав это тем предписание соответствует требованиям действующего законодательства, вынесено в пределах полномочий Счетной палаты по внешнему государственному финансовому контролю, в том числе, за целевым использованием бюджетных средств, и в пределах полномочий по аудиту в сфере закупок.

Таким образом, можно сделать вывод, что аудит необходим для подведения итогов закупочной деятельности государства и анализа достижения определенных результатов проведения закупок.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 2020 г. № 309-ЭС20-12034 по делу № А60-42966/2019. URL: <https://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 10.10.2020).

Также, аудит по итогам проведенных закупочных процедур служит целям выявления эффективности расходов и формирование обобщенной информации о текущем развитии контрактной системы на территории нашей страны.

Последнее понятие, которое необходимо рассмотреть для целей данного исследования, является «мониторинг».

Понятие «мониторинг» появилось относительно недавно и первоначально термин использовался в исследованиях технического характера, основным значением которого было наблюдение как разновидность контроля, позднее под «мониторингом» стали понимать технологию информационно-оценочного характера для наблюдения и контроля в различных сфера деятельности человека<sup>1</sup>.

В настоящий момент объектами мониторинга может служить практически любой общественно-политический институт и аспект повседневной человеческой жизни<sup>2</sup>.

Применительно по отношению к контрактной системе, существует определение, данное в Законе о контрактной системе.

Исходя из определения, данного в ст. 97 Закона о контрактной системе, мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков.

Мониторинг закупок может осуществляться в различной зависимости от целей, объектов и субъектов исследования<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ильюшин Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 12-13.

<sup>2</sup> Вовченко Н.Г. Государственные закупки: финансово-правовой анализ. Вена: Premier Publishing, 2016. С. 56.

<sup>3</sup> Беляева О.А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. С. 67.

В системе государственных и муниципальных закупок осуществляется с помощью единой информационной системы (далее - ЕИС), и содержащейся в ней информации. В настоящий момент методика мониторинга в части оценки эффективности системы закупок отсутствует. А.А. Храмкин<sup>1</sup> предлагает использовать следующие критерии для оценки эффективности закупки на основании ЕИС:

- процент снижения;
- процент снижения для ценовых закупок, процент снижения или превышения для многокритериальных закупок;
- среднее количество заявок;
- среднее количество допущенных до участия в закупке заявок;
- среднее количество обращений в службу техподдержки на 1000 закупок;
- среднее время, затрачиваемое пользователем на формирование отдельных вкладок ЕИС;
- наличие в ЕИС полей для заполнения, не предусмотренных нормативными правовыми актами;
- наличие в ЕИС полей для заполнения, описания которых не соответствуют нормативных правовым актам;
- количество времени, когда ЕИС не выполняет свои функции (регламентные работы и прочие ситуации неработоспособности);
- среднее количество изменений в нормативном правовом регулировании в течение 1 года;
- среднее количество закупок, в которых выявлены нарушения при проведении планового и внепланового контроля на 1000 закупок.

---

<sup>1</sup> Храмкин А.А. О критериях эффективности системы закупок // Вестник Института госзакупок. 2018. № 3. С. 17-18.

Благодаря ЕИС каждая закупочная процедура закупки становится более прозрачной на протяжении всех этапов от планирования до заключительного этапа – исполнения контракта<sup>1</sup>.

Мониторинг закупок осуществляется государственными органами, такими как Министерство финансов РФ, Федеральное казначейство и Федеральная антимонопольная служба. Данные органы обеспечивают сбор и обобщение информации касательно закупочных процедур, проводимых государственным и муниципальным заказчиком, а также своевременное реагирование на нарушения и надлежащее исполнения законов и правил, на основе которых функционирует контрактная система на территории Российской Федерации.

Обязательным также является ежегодный аналитический отчет, предоставляемый Министерством финансов РФ до 30 апреля года, следующим за отчетным.

Также Министерство финансов публикует промежуточную отчетность по закупкам, в котором приводятся данные за прошедшие полгода текущего года в сравнении с данными того же периода предыдущего года.

Сведения, полученные по результатам мониторинга, позволяют отследить динамику развития всей контрактной системы в целом, выявить слабые места и возможные коррупционные нарушения, что в свою очередь ведет к более эффективным показателям закупок.

Мониторинг закупок является одним из важнейших форм контрольно-надзорной деятельности. Возможности мониторинга могут повлиять на развитие системы государственных и муниципальных закупок, а также оказать содействие в планировании расходования бюджетных денежных средств и их экономии в будущем.

---

<sup>1</sup> Юзвович Л.И., Исакова Н.Ю., Истомина Ю.В. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 29.

Подводя итоги вышенаписанного, следует сказать, что понятия, используемые в рамках системы контроля государственных и муниципальных процедур лишь частично сформулированы законодателем в нормативно-правовых актах. В целом понятийный аппарат в данной сфере, и включает такие категории как «контроль», «аудит», «мониторинг».

## 1.2. Структура контроля

Система госзаказа является сложноструктурированной, и для эффективного проведения закупки контроль должен осуществляться последовательно на каждом шаге проведения закупочных процедур, включая процедуру планирования и последующий контроль, осуществляемый уже после выполнения контракта и сдачи результатов закупки. На законодательном уровне предусматриваются определенные виды контроля, приводящиеся различными государственными органами. В данном параграфе мы рассмотрим каждый из них.

Главным контролирующим органом, осуществляющим непосредственный контроль и проверку закупочных процедур, является ФАС России и его региональные подразделения<sup>1</sup>. Полномочия ФАС довольно обширны.<sup>2</sup> Так, антимонопольные органы имеют право, при условии выявления нарушений при проведении закупки, выдавать предписания об их устранении и приостанавливать процедуры. Также, ФАС России может и вовсе отменить процедуру, и вносить поставщиков в реестр недобросовестных поставщиков. Осуществлять контроль в системе госзаказа ФАС России может путем проведения проверок, об этом говорится в ч. 3 ст.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 26 августа 2013 года № 728 // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4391.

99 Закона о контрактной системе. Проверки могут быть плановыми и внеплановыми. Объектами проверок могут стать заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, а также операторы электронных и специализированных электронных площадок.

Государственный контроль в сфере закупок, осуществляемый антимонопольными органами приобрел преимущественно внеплановый характер. В рамках административного обжалования Федеральной антимонопольной службой проведено около 60 тыс. внеплановых проверок, вне рамок административного обжалования – 6890, плановых проверок – 200. Около половины территориальных органов Федеральной антимонопольной службы не осуществляли в 2018 г. плановых проверок вовсе. При этом для деятельности иных органов государственного контроля в сфере закупок характерно другое соотношение плановых и внеплановых проверок. Так, указанными органами за тот же период осуществлено 20 471 плановая проверка, 5411 внеплановых проверок вне рамок административного обжалования, 232 проверки в рамках административного обжалования<sup>1</sup>.

Во время проведения проверок антимонопольные органы решают следующие задачи:

- определение правильности выбранного способа определения поставщика;
- соблюдение порядка проведения процедур определения поставщика;
- соблюдение сроков заключения контрактов;
- прочие вопросы, необходимые для обеспечения конкуренции при проведении закупок.

---

<sup>1</sup> Кабытов П.П. Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд // Право и экономика. 2019. № 10. С. 41-48.

Существуют также ограничения для антимонопольных органов при проведении проверок. Так, плановые проверки могут проводиться не более одного раза за шесть месяцев.

Среди оснований для проведения внеплановых проверок выделяют следующие:

- поступившие жалобы участников закупок или общественного объединения;
- информация, поступившая в контрольный орган о нарушении закона о контрактной системе;
- проверки, проводимые в целях контроля исполнения ранее выданных предписаний.

Для систематизации информации об осуществленных проверках ФАС, был создан специализированный реестр, где публикуется информация не только о проведенной проверке, но также и решения по ним, и если это применимо, то и выданные предписания по каждой конкретной проверке.

Частью 5 ст. 99 Закона о контрактной системе предусматривает финансовый контроль в сфере закупок. Основные цели финансового контроля, исходят из основных целей Закона о контрактной системе. Таковыми целями являются сохранение основополагающих принципов закупок на территории Российской Федерации - рациональности и эффективности расходования бюджетных денежных средств, а также контролирование целесообразности расходования бюджета на всех ступенях бюджетной системы.

Чтобы раскрыть сущность финансового контроля, осуществляемого в рамках государственного и муниципального заказа, нам необходимо обратиться к ст. 219 Бюджетного кодекса РФ. Исходя из положений данной статьи, «получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных)

контрактов, а также иных договоров с физическими и юридическими лицами»<sup>1</sup>.

Финансовый контроль закупок является одним из составляющих системы контроля института государственных закупок и осуществляется Федеральным Казначейством России<sup>2</sup>. Финансовый контроль осуществляется непосредственно в ходе проведения закупочной деятельности, иными словами, без прохождения данного контроля заказчик просто не сможет опубликовать необходимую информацию<sup>3</sup>.

В рамках финансового контроля закупки перед заказчиками стоит обязанность согласовывания планов закупок с вышестоящим органом. В данном случае будет анализироваться объем финансовых ресурсов, предполагаемых к привлечению. Так как бюджетная система нашей страны в целом предполагает полное освоение бюджетных средств как часть эффективности работы системы<sup>4</sup>.

Также, на этапе предварительного контроля закупки выявляется механизм правильного формирования начальной (максимальной) цены контракта (далее - НМЦК)<sup>5</sup>. На данном этапе надзорные органы вправе выдать предписание об устранении нарушений, а также наказывать лиц, уличенных в нарушениях, путем привлечения их к административной ответственности. Так, например, согласно ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП<sup>6</sup>, за

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 года № 703 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» от 28 ноября 2013 г. № 1092 // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

<sup>4</sup> Ахмедов А.З. Внутренний финансовый контроль закупок и экономическая безопасность государственного вуза / Учётно-аналитические инструменты исследования экономики региона: материалы II Всероссийской науч.-практ. конф. (Махачкала, 20-21 ноября 2015 г.). Махачкала: Изд-во ДГУ. НИЦ Апробация, 2015. С. 62-67.

<sup>5</sup> Васильев Ю.А. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений. М.: ООО «БиТуБи», 2018. С. 78.

<sup>6</sup> Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

несоблюдение порядка или формы обоснования НМЦК, обоснования объекта закупки возможно наложение на должностное лицо административного штрафа.

Контроль также осуществляется в отношении непосредственно документации о закупке, а также протоколах промежуточных и итоговых, и контрактах, заключенных по итогам проведения закупки<sup>1</sup>.

Правила, согласно которым осуществляется финансовый контроль, представлены Постановлением Правительства РФ «О порядке осуществления контроля, предусмотренного ч. 5 ст. 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 12 декабря 2015 г. № 1367<sup>2</sup>.

В настоящий момент главным способом финансового контроля, который помогает отследить определенную закупочную процедуру на всех этапах ее проведения, является идентификационный код закупки (далее-ИКЗ)<sup>3</sup>.

Документарный и информационный контроль проводится контролирующими органами на основании информации, размещенной в Единой информационной системе. Если же в соответствии с требованиями закона объекты контроля не подлежат разглашению, то такую информацию следует направлять в контрольные органы с соблюдением законодательства РФ о защите гостайны.

Помимо вышеназванных органов власти, контрольные мероприятия вправе производить Государственная корпорация по атомной энергии

---

<sup>1</sup> Хамалинская В.В. Контроль в системе казначейского сопровождения государственных контрактов // Учет и контроль. 2019. № 12. С. 6-11.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 12 декабря 2015 года № 1367 // СЗ РФ. 2015. № 52. Ст. 7602.

<sup>3</sup> Вахрамеев Р.А. К вопросу о контроле в сфере закупок, осуществляемом финансовыми органами / Российская наука: актуальные исследования и разработки: материалы Всероссийской заочной науч.-практ. конф. (Самара, 17 марта 2017 г.). Самара: Изд-во СГЭУ. 2017. С. 328-331.

«Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, но только в отношении подконтрольных им заказчиков. Данный вид контроля закупок получил название ведомственного контроля и регулируется в соответствии со ст. 100 Закона о контрактной системе.

Во исполнение законодательства о закупках в рамках ведомственного контроля, правомочные субъекты утверждают регламенты проведения контрольных мероприятий.

Регламенты проверок составляются контрольными органами в соответствии с Постановлением Правительства РФ «Об утверждении правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89<sup>1</sup>. Рассмотрим мероприятия, предусмотренные ведомственным контролем, на примере Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Регламент проведения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд утвержден 22 января 2015 года<sup>2</sup>. Основной задачей регламента обозначено соблюдение подконтрольными Госкорпорации «Росатом» предприятиями и организациями, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, законодательства о контрактной системе.

В целях проведения ведомственного контроля, возможны следующие виды проверок – выездные и документарные. Также проверки подразделяются на плановые и внеплановые. В качестве основания для

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89 // СЗ РФ. 2014. № 10. Ст. 683.

<sup>2</sup> Приказ Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» «Об утверждении Регламента проведения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 22 января 2015 г. №1/1-НПА. URL: <https://www.rosatom.ru> (дата обращения: 10.10.2020)

проведения контрольных мероприятий в данном случае выступает распоряжение генерального директора, которое издается не более чем за пятнадцать рабочих дней до начала проверки.

В рамках данной проверки выявляются ответы на следующий список вопросов в целях соблюдения законодательства о госзакупках:

- соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- соблюдения требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;
- соблюдения требований о нормировании в сфере закупок;
- правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги;
- соответствия информации об идентификационных кодах закупок и не превышения объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок информации, содержащейся в планах-графиках закупок, извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проектов контрактов, направленных участниками закупок, с которыми заключаются контракты, в реестре контрактов, заключенных заказчиками;
- предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов преимущества в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги;
- соблюдения требований, касающихся участия в закупках субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;

- соблюдения требований по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);
- применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Данный список вопросов не является исчерпывающим и с учетом конкретных обстоятельств может быть расширен, либо наоборот сокращен.

В случае выявления, по результатам контрольных мероприятий, нарушений в срок до пяти рабочих дней ответственному лицу необходимо составить определенный план устранения выявленных нарушений. Данный план предоставляется на утверждение директору по внутреннему контролю и аудиту.

Следующим видом контроля в контрактной системе является контроль, осуществляемый заказчиком. Данный вид контроля предусмотрен ст. 101 Закона о контрактной системе. В этой статье утверждается, что обязанностью заказчика является осуществление контроля за исполнением поставщиком условий контракта в соответствии с действующим законодательством, т.е. это такой вид контроля, который заказчик обязан осуществлять уже после заключения государственного контракта.

У контроля, осуществляемого заказчиком, есть определенные преимущества перед другими видами контроля. В первую очередь, это максимальная оперативность. Так как заказчик заинтересован в получении качественного и оперативного получении результата закупке в виде поставки

товара, выполнения работ и услуг, то в его интересах отслеживать и устранять выявленные недостатки и расхождения с условиями контракта. При условии добросовестного выполнения своей контрольной функции заказчик сможет отслеживать ход исполнения контракта. Однако, несмотря на это, заказчик не всегда способен быстро оценить ситуацию и выявить недостатки. Такие ситуации возможны, по причине отсутствия у заказчика специалистов, которые бы владели знаниями в области, которая является предметом закупочной процедуры. Также, по такой же причине, у заказчика могут возникнуть проблемы еще на этапе составления технического задания, и уже на этапе сдачи работ, возможны расхождения ожидаемого результата с уже выполненными работами. Для исключения подобных ситуаций, в соответствии с положениями ст. 94 Закона о контрактной системе, заказчиком могут быть привлечены эксперты либо экспертные организации. Несомненно, достоинством данной меры является гарантия качества приемки работ. Из недостатков может назваться дополнительные затраты, выраженные в качестве вознаграждения для экспертных сторонних организаций.

В данной главе мы рассмотрели основные положения о государственных и муниципальных закупках.

Определение «контрактная система в сфере госзакупок» является очень обширным и включает в себя большое количество субъектов и объектов, которые в совокупности дают нам представление о том, что представляет из себя закупочная система для федеральных и муниципальных нужд.

Для эффективной и главное прозрачной работы всей контрактной системы существует сфера контроля закупок. Контроль закупок на территории нашей страны осуществляется на всех этапах проведения каждой закупки, начиная от её планирования до контроля за ходом исполнения контракта. Для этого существует несколько видов контроля: контрольные мероприятия, осуществляемые Федеральной антимонопольной службой, финансовый (казначейский) контроль, ведомственный контроль, контроль, осуществляемый заказчиком, и общественный контроль.

## 2 ВИДЫ КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

### 2.1 Финансовый контроль

Реализация функций финансового контроля государственных и муниципальных закупок является одной из приоритетных задач, так как благодаря системе финансового контроля можно говорить об эффективности и работоспособности контрактной системы.

Осуществление закупочных процедур государственным заказчиком является крайне ответственным и требующем особого внимания процессом. Государственные и муниципальные закупки в настоящее время призваны удовлетворить все потребности государства, включая все его субъекты, а также являются мощным регулятором экономического развития и социальной сферы. Чтобы отследить рациональное и эффективное использование бюджетных денежных средств существует институт финансового контроля закупок. Финансовый контроль, как следует из наименования, осуществляет в первую очередь контрольную функцию финансов и является одной из разновидностей контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

В рамках российского законодательства нельзя выделить определение понятия финансового контроля.

Исходя из положений ст. 265 Бюджетного кодекса РФ, следует, что «государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и обязательства по иным выплатам физическим лицам из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также соблюдения условий государственных (муниципальных) контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета». Таким

образом, финансовый контроль определяется путем перечисления функций данного вида контроля.

Упоминание о финансовом контроле содержится также в Указе Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации<sup>1</sup>: «финансовый контроль включает в себя контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов, организацией денежного обращения, использованием кредитных ресурсов, состоянием государственного внутреннего и внешнего долга, государственных резервов, предоставлением финансовых и налоговых льгот и преимуществ». Также в данном Указе перечислены государственные органы, на которых возлагаются функции по реализации финансового контроля: «Государственный финансовый контроль в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации разграничением функций и полномочий возлагается на Счетную палату Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), Министерство Российской Федерации по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет Российской Федерации, Федеральную службу России по валютному и экспортному контролю, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, а также иные органы, осуществляющие контроль за поступлением и расходованием средств федерального бюджета и федеральных внебюджетных фондов».

Различного мнения на институт финансового контроля придерживаются ученые.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации» от 25 июля 1996 г. № 1095 // СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 451.

Например, по мнению А.М. Бабич и Л.Н. Павловой<sup>1</sup>: «финансовый контроль заключается в реализации контроля за реальным денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных фондов денежных средств». Также, отмечается, что контроль в данном случае имеет две формы: контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов и контроль за реализацией стратегии финансирования.

С.О. Шохин<sup>2</sup> в своей работе предлагает такое определение финансового контроля: «Государственный финансовый контроль – совокупность мероприятий, направленных на выявление нарушений финансового законодательства и реализации мер по их устранению». В данном случае, ученым предлагается рассматривать финансовый контроль как форму последующего контроля, применяя такие методы контроля как ревизию и выездную проверку.

Кроме понятия, сформированного законодателем и исследователями в данной сфере, существует понятие введенное Международной организацией высших контрольных органов. Данная организация в 1977 году приняла Лимскую декларацию<sup>3</sup>, ставшую основным документом, определяющим основные направления государственного контроля. Данный документ определяет финансовый контроль, как «неотъемлемую часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, в отдельных случаях, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за

---

<sup>1</sup> Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. М.: Юнити, 2002. С. 687.

<sup>2</sup> Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации. М.: Финансы и статистика, 1999. С. 350.

<sup>3</sup> The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org>. (дата обращения: 10.10.2020).

причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем».

Таким образом, целью финансового контроля является реализация принципов законности и эффективности распределения бюджетных денежных средств, включая все стадии – планирование, формирование, распределение и использование<sup>1</sup>.

Такого же мнения придерживаются ученые касательно финансового контроля в рамках системы государственных и муниципальных закупок. Так, по мнению, К. Б. Маркелова<sup>1</sup>, «финансовый контроль за осуществлением государственных и муниципальных закупок как элемент бюджетного контроля охватывает практически все стадии бюджетного процесса, а именно: 1) формирование государственного и муниципального заказа входит в систему формирования расходов бюджетов; 2) исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов, в том числе и на осуществление государственных и муниципальных закупок; 3) анализ результатов размещения заказа, отчет об использовании бюджетных средств проводится после завершения финансовых операций путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации. Данный этап входит в систему бюджетной отчетности исполнения соответствующего бюджета».

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что финансовый контроль закупочных процедур неразрывно связан с бюджетным процессом и является неотъемлемой частью бюджетного контроля, от грамотного и целостного проведения которого зависит развитие экономического сектора государства.

---

<sup>1</sup> Дерновая А.О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Государство и право. Юридические науки. Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 18-23.

Если говорить об органах власти, осуществляющими финансовый контроль в системе государственных закупок, то указание на эти органы содержится в п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе, в соответствии с данным пунктом полномочиями осуществлять финансовый контроль наделены органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. В соответствии с положениями законодательства, среди органов государственной власти, уполномоченных на проведение финансового контроля выделяют:

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- финансовые органы субъектов Российской Федерации;
- финансовые органы муниципальных образований;
- органы управления государственными внебюджетными фондами.

Основным органом государственной власти, осуществляемым финансовый контроль, является Федеральное казначейство Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства «О Федеральном казначействе» РФ № 703 от 1 декабря 2004 года: «Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере.

---

<sup>1</sup> Маркелов К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2010. № 9. С. 2-4.

Федеральное казначейство осуществляет деятельность как непосредственно через центральный аппарат, так и через территориальные органы, подведомственные казенные учреждения и прочее.

Полномочия контрольных органов в рамках финансового контроля, проводимого в системе государственных и муниципальных закупок, выделены в ч. 5 ст. 99 Закона о контрактной системе. Так, органы государственной власти, осуществляют контроль за:

1) непревышением объема финансового обеспечения, включенного в планы-графики, над объемом финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденным и доведенным до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и непревышением объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащихся в документах, не подлежащих формированию и размещению в единой информационной системе в сфере закупок;

3) извещениях об осуществлении закупок, информации, содержащейся в планах-графиках;

4) протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в извещениях об осуществлении закупок;

5) условиях проектов контрактов, направляемых в соответствии с настоящим Федеральным законом с использованием единой информационной системы участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Таким образом, контрольные мероприятия проводятся на каждом из этапов проведения закупочных процедур.

Разберем мероприятия финансового контроля, начиная с этапа планирования государственных и муниципальных закупок. Данный этап является одним из важнейших в системе финансового контроля, так как на данной стадии закладываются основные потребности государственного

заказчика на будущий период, обосновывает необходимость этих потребностей, определяет способ проведения закупки.

Предметом контроля на этапе планирования, т. е. до проведения самой закупочной процедуры будут являться:

- обоснование закупки;
- нормирование в системе закупок;
- обоснование начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график.

Определение нормирования в сфере закупок содержится в ст. 19 Закона о контрактной системе. Исходя из положений данной статьи, «под нормированием в сфере закупок понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, за исключением казенных учреждений, которым в установленном порядке формируется государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ)».

Обоснование закупки и нормирование бюджетных средств осуществляется в соответствии со ст. 158 Бюджетного кодекса РФ, Главными распорядителем бюджетных средств.

Главный распорядитель бюджетных средств устанавливает нормирование для подведомственных ему заказчиков. Правила нормирования, а также нормативные затраты размещаются в ЕИС. Предмет закупки обязан проверяться заказчиком на соответствие данным правилам, включая качественное и количественное соответствие. Нормирование в системе государственных и муниципальных закупках относительно новое явление, так как в предыдущем законе, регулирующем систему госзаказа, данная норма отсутствовала. Однако, сравнительно короткий период

применения нормирования в системе государственных и муниципальных закупок создает определенные проблемы, так как в связи с быстрыми изменениями условий на мировом и российском рынке, данная система порой не успевает приспособиться и учесть рыночные колебания цен<sup>1</sup>.

На этапе планирования закупки, важным моментом является обоснование начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график, а также способ определения поставщика, в том числе дополнительные требования к участнику закупок.

Порядок обоснования закупок товаров, работ и услуг в системе государственных и муниципальных закупок осуществляется в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» № 1279 от 30 сентября 2019 года<sup>2</sup>. Согласно данному постановлению, обоснование закупки, отдельный документ, который является приложением к плану закупок, плану-графику закупок.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральное казначейство уполномочено рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере закупок. В соответствии со ст. 7.29.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за:

---

<sup>1</sup> Чегик А.Г., Храмченко А.А. Государственный закупки и их финансовый контроль // Аллея науки. 2018. № 6. С. 63-66.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» от 30 сентября 2019 г. № 1279 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 4781.

– включение в план закупок или план-график закупок объекта или объектов закупки, не соответствующих целям осуществления закупок или установленным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок требованиям к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам и (или) нормативным затратам, либо включение в план-график закупок начальной (максимальной) цены контракта, в том числе заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в отношении которой обоснование отсутствует или не соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок – наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей;

– несоблюдение порядка или формы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки) – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере десяти тысяч рублей;

– нарушение порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок либо непроведение обязательного общественного обсуждения закупок – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей;

– нарушение срока утверждения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) или срока размещения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) в единой информационной системе в сфере закупок – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

На этапе заключения контракта осуществляется контрольно-ревизионная деятельность по отношению к государственному и муниципальному заказчику в целях выявления правомерности использования бюджетных средств и соблюдении законодательства о контрактной системе.

Основной целью при исполнении контракта является полное удовлетворение нужд заказчика в установленные контрактом сроки. Для исполнения данной цели и необходим постоянный контроль за ходом исполнения обязательств по контракту. В связи с этим существует контроль за применением заказчиком определенных законодательством мер ответственности поставщика.

Так, в контракте в обязательном порядке должны быть предусмотрены следующие виды ответственности:

- пеня – за просрочку исполнения обязательств. Пеня рассчитывается от суммы неисполненных обязательств. Размер пени определяется в порядке, установленном Правительством РФ, но не менее чем 1/300 ставки рефинансирования Центрального банка РФ;
- штраф – за прочие нарушения. Размер штрафа устанавливается в виде фиксированной суммы, определенной в порядке, установленном Правительством РФ.

Обязанность заказчика взыскивать неустойку должна быть реализована в соответствии с ч. 6 ст. 34 Закона о контрактной системе, а требование о неустойке должно быть направлено не позднее 7 рабочих дней с момента оплаты по контракту.

За нарушения, выявленные на данном этапе проведения закупочных процедур также предусмотрена, административная ответственность, рассматривать дела также уполномочено Федеральное казначейство. Так, в соответствии с ч.ч. 8-10 ст. 7.32 КоАП РФ:

– несоблюдение требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок о проведении экспертизы поставленного товара,

результатов выполненной работы, оказанной услуги или отдельных этапов исполнения контракта в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок к проведению такой экспертизы заказчик обязан привлечь экспертов, экспертные организации - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере двадцати тысяч рублей;

– несоставление документов о приемке поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги либо ненаправление мотивированного отказа от подписания таких документов в случае отказа от их подписания - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере двадцати тысяч рублей;

– приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельного этапа исполнения контракта в случае несоответствия этих товара, работы, услуги либо результатов выполненных работ условиям контракта, если выявленное несоответствие не устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и привело к дополнительному расходованию средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

По мнению заместителя руководителя Федерального казначейства, Э.А. Исаева<sup>1</sup>, «основной акцент при осуществлении государственного (муниципального) финансового контроля, должен быть сделан на минимизацию рисков совершения нарушений в бюджетной сфере и предотвращение нанесения ущерба государству. Соответственно,

---

<sup>1</sup> Исаев Э.А. Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации // От казначейства. 2018. №1. С. 42-45.

формируемая модель государственного финансового контроля должна обеспечивать на всех уровнях бюджетной системы своевременное выявление рисков совершения нарушений законодательства и их устранение, а также позволять эффективно управлять бюджетными рисками. Для этого должен быть организован эффективный обмен информацией о результатах контроля и рисках, выявляемых в финансово-бюджетной сфере, а также о принимаемых мерах по их минимизации».

Так, Федеральным казначейством предлагается создать единую вертикаль контроля на федеральном уровне, где взаимодействие между всеми органами финансового контроля и главными распорядителями бюджетных средств будет осуществляться с учетом эффективного обмена следующей информацией о:

- планируемых контрольных мероприятиях в целях исключения их дублирования;
- результатах контрольных мероприятий, в том числе о принятых мерах реагирования и привлечения к административной ответственности;
- идентифицированных рисках совершения нарушений или отклонения от установленных стандартов и правил в формате карт рисков.

В связи с существенными изменениями в экономической ситуации в мире, а также в связи с изменением подхода к контрольно-надзорной деятельности 13 августа 2020 года было опубликовано постановление Правительства Российской Федерации «О порядке осуществления контроля, предусмотренного ч.ч. 5 и 5.1 ст. 99 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 1193 от 6 августа 2020 года<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 6 августа 2020 г. № 1193 // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5124.

Данным постановлением утверждены новые правила осуществления контрольных функций, предусматривающих автоматизированный контроль на не превышение объема финансового обеспечения и соответствие информации об идентификационных кодах закупок в отношении извещений об осуществлении закупок, протоколов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), проектов контрактов, направляемых участникам закупок посредством ЕИС в сфере закупок.

Так, согласно данным Правилам, объектами контроля будут являться следующие документы:

- 1) план-график закупок;
- 2) отдельное приложение к плану-графику закупок;
- 3) извещение об осуществлении закупки;
- 4) выписка из приглашения принять участие в закрытом способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 5) протокол рассмотрения и оценки заявок на участие в закупке;
- 6) проект контракта, направляемый участнику закупки;
- 7) выписка из проекта контракта, при проведении закупочных процедур закрытым способом;
- 8) проект контракта, направляемый участнику закупки без использования ЕИС.

Нововведением в данном случае является введение нового объекта контроля, а именно, проект контракта, направляемый участнику закупки без использования ЕИС, заключаемых с единственным поставщиком.

При осуществлении закупок у единственного поставщика, субъекты контроля обязаны направить в соответствующий орган контроля, проект контракта, до направления проекта контракта участнику закупки, с которым заключается контракт.

В свою очередь контрольный орган не позднее чем через 3 рабочих дня, следующим за днем поступления проекта контракта проводит проверку на предмет соответствия информации об объеме финансового обеспечения и

идентификационном коде закупки, указанных в проекте контракта, и информации, содержащейся в плане-графике закупок. Также, проводится проверка соответствия финансового обеспечения в разрезе планируемых платежей на текущий финансовый год, плановый период в последующие годы цене контракта, указанной в проекте контракта.

По результатам проведенных проверок, контрольный орган направляет уведомление о соответствии контролируемой информации субъекту контроля. В случае выявления несоответствия контролируемой информации орган контроля направляет субъекту контроля протокол о несоответствии информации.

Субъекты контроля в данном случае обязаны предоставить проекты контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) на бумажном носителе в трех экземплярах, а при наличии технической возможности – на съемном машинном носителе.

Согласно Правилам субъектами финансового контроля являются: государственные заказчики, закупающие за счет средств федерального бюджета, федеральные бюджетные учреждения, федеральные автономные учреждения, федеральные государственные унитарные предприятия, при осуществлении закупок за счет субсидий, выделяемых их федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты федеральной собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в федеральную собственность.

В условиях всеобщей цифровизации создаются различные информационные ресурсы, необходимые для обеспечения прозрачности закупочных процедур и минимизации рисков<sup>1</sup>.

Так в 2015 году была создана информационная система «Электронный бюджет». Данное программное обеспечение разработано совместно

---

<sup>1</sup> Богданович И.С., Шорохова А.А. Организация контроля государственных закупок в современных условиях // Вестник Псковского государственного университета. 2016. № 4. С. 98-103.

Министерством финансов и Федеральным казначейством, основной целью является повышение открытости государственных органов при осуществлении бюджетного планирования. «Электронный бюджет» включает в себя несколько подсистем, которые предназначены для решения определенных задач в бюджетной сфере, одной из подсистем является раздел управления государственными закупками. В качестве обязательных действий для федеральных заказчиков является размещение плана закупок через данный сервис. «Электронный бюджет» интегрирован с ЕИС, что обеспечивает быстрое и актуальное изменение информации в системе государственного и муниципального заказа<sup>1</sup>.

На уровне муниципалитетов в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе, контроль в сфере закупок осуществляют органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. В 2018 году Федеральным казначейством был проведен анализ исполнения бюджетных полномочий органов муниципального контроля, который показал ряд проблем при организации и осуществлении контрольных функций муниципалитетами. Также были выявлены случаи, когда органы внутреннего муниципального контроля на уровне поселений не создавались вообще. Основной причиной данной ситуации является недостаточная финансовая и кадровая обеспеченность органов муниципальной власти. Автором предлагается внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, в части предусматривающей возможности по передачи полномочий по осуществлению внутреннего муниципального контроля на более высокий уровень, например, если говорить о сельских поселениях, то предусмотреть возможность передачи их полномочий на районный уровень.

---

<sup>1</sup> О портале. Официальный сайт Единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». URL: <http://budget.gov.ru/> (дата обращения 14.10.2020).

Таким образом, можно сделать вывод что в настоящий момент финансовый контроль закупок представляет собой обширную совокупность различных механизмов контрольно-ревизионной деятельности государства, направленную на усиление эффективности и прозрачности закупочных процедур. Расширение применения дистанционных технологий является приоритетным направлением развития данного института контроля за расходованием бюджетных денежных средств.

## 2.2. Ведомственный контроль

Кроме контрольных органов, уполномоченных на проведение мероприятий, направленных на минимизацию рисков, связанных с проведением закупок, существует еще такой вид контроля, как ведомственный, осуществляемый непосредственно вышестоящими организациями, по отношению к подведомственным им заказчикам.<sup>1</sup> Правовой основой данного вида контроля является ст. 100 Закона о контрактной системе. Согласно положениям данной статьи, уполномоченными на проведение данного контроля является государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков.

Кроме положений Закона о контрактной системе, порядок исполнения ведомственного контроля содержится в Постановлении Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления

---

<sup>1</sup> Зайцева Г.Г. Ведомственный контроль закупок // Руководитель автономного учреждения. 2019. № 4. С. 23-32.

ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»<sup>1</sup> (Далее – Правила осуществления ведомственного контроля).

Предметом ведомственного контроля согласно Правилам осуществления ведомственного контроля является соблюдение подведомственными органами ведомственного контроля заказчиками, в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок, уполномоченными органами и уполномоченными учреждениями, законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Среди полномочий органов контроля, выполняющих ведомственный контроль, выделяются следующие положения:

- соблюдение ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- соблюдение требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;
- соблюдение требований о нормировании в сфере закупок;
- проверка правильности определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги;
- соответствие информации об идентификационных кодах закупок и непревышения объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок информации, содержащейся в планах-графиках закупок, извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проектов контрактов, направленных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89 // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.

участниками закупок, с которыми заключаются контракты, в реестре контрактов, заключенных заказчиками;

- предоставление учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов преимущества в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги;
- соблюдение требований, касающихся участия в закупках субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций;
- соблюдение требований по определению поставщика (подрядчика, исполнителя);
- применение заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- соответствие поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- анализ своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- соответствие использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Как мы можем заметить, многие полномочия, осуществляемые в рамках проведения ведомственного контроля, дублируют полномочия органов государственной и муниципальной власти в отношении финансового контроля, а именно в части контроля относительно соответствия информации в извещениях, протоколах определения поставщиков, условиях проектов государственных и муниципальных контрактов.<sup>1</sup> На наш взгляд, данное обстоятельство является существенным препятствием на пути к

формированию адекватной и эффективной системы контроля, которая приводит не только к существенным денежным затратам, но затрудняет деятельность заказчиков.

Целесообразным, по нашему мнению, является более точное разделение полномочий между контролирующими органами, путем внесения изменений в ст. 100 Закона о контрактной системе методом определения предметов ведомственного контроля. Иным методом, позволяющим избежать дублирование полномочий и повторных проверок по одинаковым закупкам, может служить разработка общей информационной системы для быстрого обмена информацией между различными контролирующими субъектами.

Еще одной особенностью проведения ведомственного контроля, является обязательная разработка регламента, который утверждается органом ведомственного контроля.

Осуществляется ведомственный контроль путем проведения выездных или документарных проверок<sup>2</sup>.

Относительно новым является пункт касательно наличия высшего образования у должностных лиц, осуществляющих ведомственный контроль. Так, с 1 января 2017 года должностные лица органов ведомственного контроля, уполномоченные на осуществление мероприятий ведомственного контроля, должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок<sup>3</sup>.

До начала проверочных мероприятий ведомственного контроля, орган, уполномоченный на проверку, уведомляет заказчика путем направления уведомления, которое в обязательном порядке содержит следующие пункты:

---

<sup>1</sup> Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. М.: Проспект, 2019. С. 102.

<sup>2</sup> Пономаренко К.С. Виды публичного аудита. // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 89-94.

<sup>3</sup> Акишин Л.Н. Ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд образовательных государственных и муниципальных учреждений // Управление образовательной организацией. 2019. № 6. С. 6-11.

- наименование заказчика, которому адресовано уведомление;
- предмет мероприятия ведомственного контроля (проверяемые вопросы), в том числе период времени, за который проверяется деятельность заказчика;
- вид мероприятия ведомственного контроля (выездное или документарное);
- дата начала и дата окончания проведения мероприятия ведомственного контроля;
- перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление мероприятия ведомственного контроля;
- запрос о предоставлении документов, информации, материальных средств, необходимых для осуществления мероприятия ведомственного контроля;
- информация о необходимости обеспечения условий для проведения выездного мероприятия ведомственного контроля, в том числе о предоставлении помещения для работы, средств связи и иных необходимых средств и оборудования для проведения такого мероприятия.

Срок проведения контрольных мероприятий установлен не более чем 15 календарных дней, с возможностью однократного продления на срок не более чем 15 календарных дней, по решению руководителя органа ведомственного контроля.

При проведении ведомственного контроля должностные лица контролирующих органов обладают следующими правами:

- в случае осуществления выездного мероприятия ведомственного контроля на беспрепятственный доступ на территорию, в помещения, здания заказчика (в необходимых случаях на фотосъемку, видеозапись, копирование документов);

- на истребование необходимых для проведения мероприятия ведомственного контроля документов с учетом требований законодательства Российской Федерации о защите государственной тайны;
- на получение необходимых объяснений в письменной форме, в форме электронного документа и устной форме по вопросам проводимого мероприятия ведомственного контроля.

Стоит отметить, что первый пункт относится только к выездной проверке, соответственно, можно сделать вывод, что документарная проверка проводится по месту нахождения контрольного органа, и в процессе проведения в первую очередь будут рассматриваться документы, имеющиеся в распоряжении у контрольного органа.

Изучив регламенты некоторых органов ведомственного контроля, возникает ряд вопросов. Одной из основных является то, что зачастую регламенты повторяют положения Правил осуществления ведомственного контроля, которые не конкретизируют вопросы по организации и порядку осуществления такой разновидности контроля<sup>1</sup>.

Также, нами выявлены несоответствие в отношении того, кто именно является объектом контроля – только подведомственные учреждения, или контроль должен осуществлять и в отношении подведомственных органов власти.

Так, например, в п. 1.1. Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд Комитета государственного строительного надзора города Москвы<sup>2</sup> и его подведомственных учреждений сказано, что контроль осуществляется в отношении как самого Комитета государственного

---

<sup>1</sup> Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. М.: Российская академия правосудия, 2012. С. 160.

<sup>2</sup> Приказ Правительства Москвы «Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Комитета государственного строительного надзора города Москвы и его подведомственных учреждений» от 22 января 2015 г. № 10. URL: <https://www.mos.ru/> (дата обращения: 14.10.2020).

строительного надзора города Москвы, так и в отношении подведомственных ему заказчиков.

Однако, если рассмотреть Регламент осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ Комитета социальной политики города Челябинска<sup>1</sup>, то согласно, п. 1.1. контроль распространяется исключительно на подведомственных Комитету заказчиков. Данная позиция, по нашему мнению, не совсем соответствуют положения законодательства о контрактной системе.

Следующий вопрос, возникающий при изучении регламентов различных ведомств, периодичность проведения проверок. В Регламенте проведения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд<sup>2</sup> указано, что в отношении каждого заказчика плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в два года. Аналогичное положение касательно периодичности проверок содержится в п. 5 Регламента проведения ведомственного контроля Министерством образования и науки РФ<sup>3</sup>. В Регламенте осуществления Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ведомственного контроля<sup>4</sup> указано, что в отношении каждого заказчика устанавливается количество проверок не чаще чем один раз в три года.

---

<sup>1</sup> Регламент осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ Комитета социальной политики города Челябинска от 25 сентября 2015 г. URL: <http://socchel.ru/> (дата обращения: 14.10.2020).

<sup>2</sup> Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации «Об утверждении Регламента проведения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 19 декабря 2014 года № 516 // Российская газета. 2014. № 160.

<sup>3</sup> Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 23 апреля 2014 г. № 398 // Российская газета. 2014. № 160.

<sup>4</sup> Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Об утверждении Регламента проведения Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 7 марта 2014 г. № 35 // Российская газета. 2014. № 145.

Изучив Регламент осуществления Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд<sup>1</sup>, Регламент проведения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» ведомственного контроля, Регламент проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля<sup>2</sup> и прочие регламенты различных ведомственных контрольных органов, нами не были найдены указания на количество проверок в отношении каждого заказчика. Данное обстоятельство, несомненно влияет на весь процесс осуществления ведомственного контроля.

Стоит отметить, что вопросы вызывает то, что ни в Законе о контрактной системе, ни в Правилах осуществления ведомственного контроля нет указания в каком объеме должны осуществляться проверочные мероприятия, должны ли они быть выборочными, или необходимо осуществлять сплошные проверки.

В п. 2.2 Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Департамента жилищно-коммунального хозяйства города Москвы<sup>3</sup> указано, что при проведении проверок рассмотрению подлежат закупки: извещения об осуществлении которых опубликованы в течение отчетного периода; в ходе которых заключены контракты в течение отчетного периода. Однако, по нашему мнению, целесообразность и эффективность проведения таких обширных контрольных мероприятий в отношении подведомственных

---

<sup>1</sup> Приказ Федерального космического агентства «Об утверждении Регламента проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 19 мая 2014 г. № 123 // Российская газета. 2014. № 235.

<sup>2</sup> Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Регламента проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 22 ноября 2017 г. № 695 // Российская газета. 2017. № 321.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Москвы «Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд» от 4 февраля 2020 года № 01-01-14-21/20. URL: <https://www.mos.ru/> (дата обращения: 14.10.2020).

заказчиков, сомнительна. В случае, если будет производиться проверка в отношении крупного заказчика, затраты как финансовые, так и кадровые будут слишком существенными.

В связи с вышеизложенным, при изучении отдельных регламентов различных ведомств, заметны существенные различия и противоречия в понимании органами контроля законодательных актов.

В качестве сравнения с Правилами осуществления ведомственного контроля рассмотрим Регламент проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд. В целом основные положения Регламента повторяют положения Правил, однако, здесь выявляется ряд характерных особенностей. Так, для проведения ведомственного контроля в системе Министерства Обороны создан специальный орган, отвечающий за контроль – Департамент ведомственного финансового контроля и аудита. Также, в п. 19 Регламента указано, что проверка должна осуществляться по программе, в свою очередь программа должна содержать перечень вопросов, подлежащих проверке, с учетом специфики деятельности объекта ведомственного контроля или с учетом конкретных обстоятельств проведения проверки. Интересным является также пункт 38 Регламента, согласно которому директор Департамента ведомственного финансового контроля и аудита Министерства обороны Российской Федерации докладывает первому заместителю Министра обороны Российской Федерации о результатах ведомственного контроля путем направления не позднее 15 февраля года, следующего за отчетным, годового отчета по рекомендуемому образцу. Образцы документов являются приложением к Регламенту, что также является исключением, так как в основном органами ведомственного контроля не предлагаются определенные формы документов.

Изучив положения регламентов различных органов ведомственного контроля, можно отметить определенную тенденцию: в целом, основой таких регламентов служат Правила осуществления ведомственного контроля,

добавляя некоторые пункты, исходя из специфики работы определенного ведомства и основных задач, необходимых для решения в рамках выполнения контрольной функции в отношении подведомственных им заказчиков.

Однако, зачастую существуют регламенты, практически полностью идентичные Правилам осуществления контроля, по отношению к таким органам ведомственного контроля возникают вопросы, касательно порядка и объемам проведения контрольных мероприятий, так как в Правилах отсутствует подробное описание механизмов проведения ведомственного контроля, отсутствует указание на периодичность проверок в отношении каждого заказчика.

На уровне субъектов Российской Федерации также существуют определенные правила проведения ведомственного контроля. Рассмотрим Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Свердловской области<sup>1</sup>. Исходя из положений Порядка осуществления ведомственного контроля, контрольные органы составляют планы проверок по полугодиям. Периодичность проверок также установлена и составляет не чаще чем один раз в шесть месяцев. Выделяется положение, согласно которому контрольные мероприятия органов ведомственного контроля проводятся не ранее шести месяцев с момента окончания контрольных мероприятий Министерством финансов Свердловской области.

В городе Челябинске также разработаны правила, затрагивающие сферу ведомственного контроля. В целом Порядок осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд города Челябинска повторяет положения из Правил осуществления ведомственного контроля, но также имеет ряд особенностей. Так, в п. 3 предоставлен понятийный аппарат, используемый в

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Свердловской области «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Свердловской области» от 30 апреля 2014 года № 337-ПП. URL: <https://minfin.midural.ru/> (дата обращения: 14.12.2020).

тексте. Например, ведомственный контроль определяется как совокупность действий, осуществляемых органами ведомственного контроля в отношении заказчиков в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд города Челябинска, обеспечения гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок путем проведения выездных или документарных мероприятий. Однако, в данном Порядке нет указания на периодичность проведения проверок.

Рассмотрим, в качестве еще одного примера, Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан<sup>1</sup>. Помимо стандартных положений, скопированных из Правил осуществления ведомственного контроля, здесь представлен ряд особенностей, более точно регламентирующий процесс проведения ведомственного контроля.

Так, в п. 1.2 Правил установлены цели ведомственного контроля - повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

В п. 1.3 указано в отношении каких именно заказчиков осуществляется ведомственный контроль:

- государственных бюджетных учреждений Республики Башкортостан;
- государственных унитарных предприятий Республики Башкортостан;
- государственных автономных учреждений Республики Башкортостана;
- государственных казенных учреждений Республики Башкортостан, действующих от имени Республики Башкортостан, уполномоченных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Республики Башкортостан «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг

принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством от имени Республики Башкортостан и осуществляющих закупки.

В соответствии с п. 2.1. ведомственный контроль осуществляется путем плановых или внеплановых проверок, которые могут быть выездными или документарными, проводимыми сплошным либо выборочным методами.

Согласно Правилам, плановые проверки осуществляются в соответствии с планом проверок в рамках ведомственного контроля, утверждаемым органом ведомственного контроля. В отношении каждого заказчика плановые проверки проводятся не реже одного раза в три года, но не чаще одного раза в год.

Для проведения проверки актом органа ведомственного контроля образуется инспекция, в состав которой входит не менее трех человек. Инспекцию возглавляет руководитель инспекции. В случае необходимости орган ведомственного контроля включает в состав инспекции членов экспертных групп, созданных при органе ведомственного контроля, представителей общественных объединений.

На наш взгляд, Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан, являются примером удачно сформулированного документа, регламентирующего ведомственный контроль. Кроме стандартных пунктов, здесь представлены пункты о привлечении при необходимости экспертов и экспертных групп, представителей общественного контроля, что в целом является положительным аспектом при проведении контрольных мероприятий, обеспечивающем более эффективную проверку подконтрольных заказчиков.

Обращаясь к материалам судебной практики, можно выявить также некоторые положительные аспекты ведомственного контроля. Так, в

Постановлении Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 17 ноября 2020 г. № 21АП-2880/20 по делу № А83-9817/2020<sup>1</sup>, выявлено, что в ходе проведения мероприятий ведомственного контроля Комиссией МВД России 30 апреля 2019 года в ходе выборочной проверки порядка исполнения контракта, было выявлено несоответствие техническим характеристикам, и даты изготовления поставленного товара условиям контракта. На основании изложенного комиссией МВД России составлен акт проверки деятельности контрактных служб в МВД по Республике Крым и ФКУ «ЦХиСО МВД по Республике Крым» по соблюдению в 2018-2019 гг. законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации о контрактной системе. Заказчиком была направлена претензия поставщику об уплате штрафа в размере 390 000 руб. за нарушение условий контракта. Таким образом, были выявлены нарушения в ходе проведения контрольных мероприятий и взыскан штраф в пользу государства за нарушение условий контракта.

В другом судебном акте, показана несколько иная ситуация, выявленная в ходе проведения ведомственного контроля. Согласно Постановлению Девятого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2020 г. № 09АП-13027/20 по делу № А40-204378/2019<sup>1</sup> Управление Делами Президента Российской Федерации обратилось в Арбитражный суд города Москвы с иском к ФГУП «РСУ» о взыскании неосновательного обогащения в размере 571 542 руб. 27 коп., по государственному контракту. Как следует из материалов дела в ходе ревизии, проведенной в рамках мероприятий ведомственного контроля было выявлено существенное завышение стоимости работ, однако, организацией-заказчиком работы были приняты полностью и оплачены в срок. В свою защиту ответчик высказал доводы относительно срока проведения ревизии, отмечая что она была выполнена

---

<sup>1</sup> Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 17 ноября 2020 г. № 21АП-2880/20 по делу № А83-9817/2020. URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru) (дата обращения: 01.12.2020).

спустя некоторое время после выполнения подрядных работ. Судом отмечено, что акт ревизии не может служить основанием для удовлетворения иска, поскольку наличие завышения стоимости работ установлено без участия ответчика. На участие в проведении проверки ответчик не вызывался, доказательств обратного не представлено, а, следовательно, вышеуказанный документ является односторонним. Таким образом, акт ревизии не является документом, вносящим изменения в государственный контракт, правового значения при оценке обстоятельств заключения и исполнения сторонами контракта не имеет. Цена контракта являлась условием, определенным сторонами, в частности, объемы, перечень и стоимость работ были установлены при проведении процедуры.

Подводя итоги, стоит отметить, что в настоящий момент состояние текущего законодательства, регламентирующего процесс осуществления ведомственного контроля, указывает на необходимость внесения изменений как на федеральном уровне, так и на региональном уровне. Различия между рассмотренными нами регламентами в своей основе содержат положения Правил осуществления ведомственного контроля, однако, имеют свои характерные особенности, целесообразным, по нашему мнению, является более ясной регламентации способов и целей проведения ведомственного контроля.

### 2.3. Общественный контроль

Общественные отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации, в настоящее время активно развиваются. Данное обстоятельство обусловлено возросшей востребованностью со стороны государства.

Российские ученые в своих работах касательно общественного контроля дают различные оценки роли данного института в обществе и

---

<sup>1</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2020 г. № 09АП-13027/20 по делу № А40-204378/2019 URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru) (дата обращения:

государстве. Так, Т. Н. Михеева и Е. В. Маслов<sup>1</sup> считают, что общественный контроль является одной из возможных форм взаимодействия государства и общества, однако, В.В. Гриб<sup>2</sup> отмечает, что система общественного контроля представляет собой основу гражданского общества и правового государства в целом.

Для дальнейшего анализа института общественного контроля необходимо определить его сущность. По нашему мнению, емкое определение нам дает Т. Н. Михеева<sup>3</sup>. В своей работе она определяет общественный контроль как «новый демократический институт, который позволяет гражданскому обществу контролировать деятельность власти».

По мнению Дегтерева Г.В.<sup>4</sup> «под общественным контролем следует в Российской Федерации понимать деятельность его субъектов по наблюдению за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также по общественной проверке, анализу и общественной оценке издаваемых ими актов и принимаемых решений».

В своей работе автор выделяет следующие цели общественного контроля:

- обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

---

01.12.2020).

<sup>1</sup> Михеева Т.Н., Маслов Е.В. О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля // Марийский юридический вестник. 2016. № 2. С.18-20.

<sup>2</sup> Гриб В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля // Юридическое образование и наука. 2017. № 3. С.154-160.

<sup>3</sup> Михеева Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля // Вестник Марийского государственного университета. 2017. № 3. С. 77-84.

<sup>4</sup> Дегтерев Г.В., Гладилина И.П., Панкова Л.Н. Общественный контроль в государственных и муниципальных закупках. Чехов: Центр образовательного и научного консалтинга, 2016. С. 25-36.

- обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;
- общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В качестве правовой основы общественного контроля в первую очередь установлены ст. 32 Конституции Российской Федерации. Так, граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Другой законодательной нормой в сфере общественного контроля является Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ<sup>1</sup>. Данный закон определяет основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также муниципальных органов.

Общественный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе закреплен ст. 102 Закона о контрактной системе. В соответствии с этой статьей все граждане, а также общественные объединения и объединения юридических лиц имеют право реализовывать функцию общественного контроля. Согласно ст. 5 Федерального закона «Об

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.

общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ<sup>1</sup>, под общественным объединением понимается «...добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения». Общественные объединения могут быть представлены следующими организационно-правовыми формами – общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Как мы можем отметить, существует определенная коллизия между этими двумя актами. Так, в списке субъектов, наделенных правами осуществлять общественный контроль в Федеральном законе «Об общественном контроле», отсутствуют такие субъекты как общественные объединения и объединения юридических лиц. По нашему мнению, так как основной целью общественного контроля является выявление коррупционных рисков, то ограничение числа субъектов контроля приводит к более неэффективному осуществлению контроля. Устранение данной коллизии, путем дополнения субъектов контроля в Федеральном законе «Об общественном контроле» несомненно приведет к более рациональному общественному контролю.

Стоит отметить, что в предыдущем законе о государственных и муниципальных закупках подобной правовой нормы не было, и появление данной статьи является существенным преимуществом нынешнего Федерального закона о контрактной системе.

Необходимость введения института общественного контроля в систему государственных и муниципальных закупок была выявлена в рамках исследования «Слепые закупки», проведенного в 2013 году<sup>2</sup>. Исследование

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 145.

<sup>2</sup> Презентация экспертного доклада «Слепые закупки». URL: <https://open.gov.ru/> (дата обращения: 28.10.2020).

проводилось Высшей школой экономики совместно с НП «Информационная культура» и Национальной ассоциацией институтов закупок (НАИЗ). Основной целью исследования являлось выявление различных способов сокрытия или искажения информации о закупках, а также оценка степени этого влияния на размер потенциальных потерь бюджетных средств. Объектом исследования являлись данные сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru). В рамках исследования были выявлены следующие варианты искажения информации о закупках:

- замена букв, написанных кириллицей на аналогичные по написанию латинские буквы;
- умышленные опечатки и грамматические ошибки;
- отсутствие в наименовании закупки ключевых слов;
- разделение в составе слов букв пробелами;
- использование тире при написании слов;
- замена букв на цифры.

По результатам исследования «Слепые закупки» был предложен ряд рекомендаций, в том числе, введение автоматического контроля на сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru) за выявлением опечаток, ошибок и прочих способов искажения информации. В период, пока система автоматического контроля не была введена, было предложено возложить данную функцию на общественных контролеров.

В качестве основной цели общественного контроля выступает реализация принципов, на которых основана система госзаказа в Российской Федерации, а также возможное содействие её совершенствованию, и выявление, пресечение возможных правонарушений.

Обязанность по обеспечению возможности проведения общественного контроля возложена как на государственную ветку власти, так и на органы управления муниципалитетов.

В ч. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе раскрывается содержание прав субъектов при проведении мероприятий общественного контроля. Так, субъекты контроля вправе осуществлять следующие действия:

- подготовка общественных инициатив по усовершенствованию законодательных актов Российской Федерации в рамках системы госзакупок;
- запрос информации у заказчиков о текущих закупках и об исполнении госконтрактов;
- осуществление текущего мониторинга закупочных процедур, а также оценка их эффективности;
- обращение в органы государственной и муниципальной власти от своего имени с просьбой о проведении контрольных мероприятий;
- в случаях выявления в действиях заказчика признаков преступлений обращаться в правоохранительные органы;
- в рамках защиты нарушенных прав обращаться в судебные органы.

Рассмотрим, некоторые из перечисленных прав более подробно. Так, например, одним из важных пунктов является право на получение информации. Согласно, ст. 102 Закона о контрактной системе обязанностью обеспечить осуществление общественного контроля возлагается на органы государственной и муниципальной власти, но законодатель в данном случае не раскрывает каким образом это осуществить. Общей практикой в настоящий момент является публикация информации на сайт, доступной для всех посетителей. Но если общественный контролер считает, что предоставленной информации недостаточно для осуществления общественного контроля и ему необходимо узнать иную информацию, не размещенную в открытом доступе? В данном случае, в соответствии с п. 4 ст. 102 Закона о контрактной системе, запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в

соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан. Данный порядок регулируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ<sup>1</sup> и Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ<sup>2</sup>.

В соответствии с данными нормативными актами граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам.

Гражданин направляет письменное обращение, указывая свои персональные данные и обратный адрес, для получения ответа.

Государственный орган или орган местного самоуправления обязан направить ответ в течение 30 дней с момента регистрации письменного обращения. В случае если в указанные сроки отсутствует возможность предоставить требуемую информацию, то сроки рассмотрения продляются.

К сожалению, в настоящее время общественный контроль отдельными гражданами осуществляться не может и данное право скорее является декларативным и неработающим в современной системе контроля государственных и муниципальных закупок. Целесообразным в данном случае будет внесение изменений в ст. 102 Закона о контрактной системе,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 8. Ст. 3822.

для устранения формальных норм законодательства, путем исключения отдельных граждан из системы общественного контроля.

Сравнительно новым в системе общественного контроля закупок с 2017 года является обязательное общественное обсуждение закупок. С момента своего первого появления данная норма претерпела некоторые изменения, последнее из которых вступило в силу с 1 января 2020 года<sup>1</sup>. В настоящий момент, обязательное общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок по цене контракта, составляющей или превышающей 1 млрд. рублей, но при этом исключаются следующие виды закупок:

- закупки, проводимые закрытым способом;
- закупки, осуществляемые в системе государственного оборонного заказа;
- закупки, осуществляемые при выполнении работ в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 63 Закона о контрактной системе;
- повторные закупки.

Также, изменяется порядок общественного обсуждения закупок в сфере строительства. Так, обязательному общественному обсуждению подлежат закупки в сфере строительства, если цена контракта составляет или превышает 2 млрд. рублей.

По результатам обязательного общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены.

Кроме, обязательного общественного обсуждения, возможны также и другие формы общественного контроля, предусмотренные Федеральным законом «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ: общественный мониторинг, общественная

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 11 декабря 2019 г. № 1635 // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 7602.

проверка, общественная экспертиза, общественные слушания и пр. Однако, не все вышеперечисленные формы применимы к исполнению в рамках Закона о контрактной системе. Так, например, общественная проверка не предусмотрена в контрактной системе.

Важным методом, применяемым в рамках контрактной системы, является общественным мониторинг. Общественный мониторинг основывается на принципах публичности и открытости. Для реализации данной формы контроля широко применяются информационно-телекоммуникационные системы. Если говорить именно о контрактной системе, то в данном случае используется ЕИС. С её помощью можно осуществлять общественный мониторинг закупок с высокой степенью эффективности<sup>1</sup>.

Еще одним из возможных действий общественных контролеров является обращение в судебные органы, данное право прописано в ст. 105 Закона о контрактной системе, однако в данном случае право обращаться в судебные органы распространяется исключительно на общественные объединения и объединения юридических лиц, отдельные граждане данным правом воспользоваться не могут.

Общественный контроль в системе государственных и муниципальных закупок является актуальной и остросоциальной темой. В связи с этим создано большое количество общественных организаций, а также рабочих групп по проектам, связанных со сферой государственных закупок.

Рассмотрим, в качестве примера деятельности общественного контроля в системе государственных закупок, Положение об общественном совете при Главном контрольном управлении Челябинской области (далее – ГКУ Челябинской области).

---

<sup>1</sup> Мустафина А.И. Проблемы становления и перспективы развития общественного контроля в государственных закупках // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 4. С. 130-133.

Так, исходя из данного документа основными задачами Общественного совета являются:

- оптимизация взаимодействия Управления и граждан по вопросам, относящимся к деятельности ГКУ Челябинской области;
- выдвижение и обсуждение общественных предложений
- участие в информировании граждан о деятельности ГКУ Челябинской области, в том числе через СМИ, а также организация публичного обсуждения вопросов;
- проведение оценки качества и эффективности работы ГКУ Челябинской области.

Для осуществления своей деятельности Общественный совет наделен следующими полномочиями:

- рассмотрение предложений граждан Российской Федерации, общественных объединений, организаций, органов государственной и муниципальной власти и внесение в ГКУ Челябинской области предложений по их рассмотрению и реализации;
- организация работ по привлечению граждан, общественных объединений и иных организаций к обсуждению вопросов в установленной сфере деятельности;
- изучение и обсуждение, вопросов, связанных с реализацией полномочий ГКУ Челябинской области.

Персональный состав Общественного совета формируется на трехлетний период и состоит из не менее чем пяти членов. Членами общественного совета могут стать граждане Российской Федерации, достигшие 18-летнего возраста, и постоянно проживающие на территории Челябинской области.

Уведомление о начале процедуры формирования нового состава общественного совета размещается в сети Интернет.

На наш взгляд, то, что при ГКУ Челябинской области существует общественный совет, является положительным аспектом. И если возникнет

спорная ситуация, во время проведения муниципальной закупки, то существует возможность для граждан обратиться в общественный совет, для проверки законности и обоснованности данной закупки.

Общественный контроль закупок, относительно новый институт в системе государственных и муниципальных закупок, поэтому в данный момент уже существует ряд проблем, мешающих эффективной реализации данного вида контроля.

Так, в рамках данного исследования одной из основных проблем является недоверие граждан к системе государственных и муниципальных закупок.

В настоящий момент вопрос утраты доверия к власти в целом крайне актуален. Так, в ежегодном аналитическом докладе Edelman Trust Barometer 2020, американской компании Edelman<sup>1</sup>, в котором оценивается уровень доверия граждан к различным институтам в разных странах мира, опубликованном в начале 2020 года, приведены данные, что уровень доверия граждан по отношению к власти ежегодно падает, однако, доверие по отношению к некоммерческим общественным организациям стал выше. Вполне вероятно, что усиление роли общественного контроля сможет помочь преодолеть кризис доверия к власти. Стоит отметить, что институт общественного контроля не является принудительным, однако, с его помощью можно обратить внимание государства на имеющиеся проблемы и в какой-то мере повлиять на решения, принимаемые государством.

Одним из субъектов общественного контроля является Общественная палата Российской Федерации, от остальных общественных объединений её отличает особый статус, который регламентирован Федеральным законом «Об общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 года №32-ФЗ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 2020 Edelman Trust Barometer. Edelman. URL: <https://www.edelman.com/trustbarometer> (дата обращения: 26.10.2020)

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04 апреля 2005 года № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 1277.

Общественная палата Российской Федерации обеспечивает взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений, профессиональных союзов, творческих союзов, объединений работодателей и их ассоциаций, профессиональных объединений, а также иных некоммерческих организаций, созданных для представления и защиты интересов профессиональных и социальных групп, с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений и иных некоммерческих организаций при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Общественная палата состоит из сорока граждан РФ, утверждаемых Президентом Российской Федерации, восьмидесяти пяти представителей общероссийских общественных объединений и иных некоммерческих организаций.

Кроме выполнения функции по связи общественных организаций и органов государственной власти, Общественными палатами осуществляются иные функции, необходимые для вовлечения граждан и общественных объединений в систему общественного контроля. Так, например, в рамках республиканского проекта «Башкортостан – территория общественной активности», реализованного при Общественной палате Республики Башкортостан, 850 человек обучились алгоритмам проведения общественного контроля и его нормативного обеспечения в декабре 2019 года<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Общественная палата Башкортостана обучит алгоритмам проведения общественного контроля». URL: <https://op.bashkortostan.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).

В рамках обучения было рассмотрено информационно-методическое обеспечение деятельности общественных советов, состоится презентация нового сборника «Методические рекомендации по проведению общественного контроля (в помощь субъектам общественного контроля)» 2019 года, а также озвучены результаты мониторинга эффективности деятельности общественных советов и рекомендации по повышению эффективности работы.

Помимо Общественных палат, в Российской Федерации создаются различные общественные объединения, которые следят закупочными процедурами на предмет коррупционной составляющей. В качестве примера можно привести проект – «За честные закупки», запущенном в 2013 году. И на наш взгляд, данный проект очень хорошо подошел к решению второй проблемы общественного контроля закупок, существующих в настоящий момент. Данную проблему мы бы хотели обозначить как – неинформированность граждан о возможностях общественного контроля.

В рамках проекта «За честные закупки», в 2020 году был создан информационный ресурс «Бюро расследований». Данный ресурс представляет собой результаты мониторинга и анализа госзакупок и торгов Общественным народным фронтом. Помимо публикации выявленных нарушений государственных закупок, функционирует раздел наиболее распространенных коррупционных схем, существующих в системе государственных закупок. В данном разделе понятным языком объясняется, что представляет собой та или иная схема. Также непосредственно на сайте можно сообщить о выявленном нарушении. ОНФ в рамках реализации общественного контроля государственных закупок ежегодно проводит выставку-форум «ГОСЗАКАЗ», целью которой является выявление лучших российских практик в сфере закупок, эффективной реализации бюджетных средств и контроля за качеством и прозрачностью всех этапов выполнения государственных задач, в особенности, заложенных в национальных проектах.

ОНФ «За честные закупки» активно участвует в процессе мониторинга закупочных процедур по всей стране. Кроме направления жалоб посредством обращения в ФАС, нередко ОНФ «За честные закупки» выступает в судебных органах. Так, в решении суда по делу № А58-10750/2019 от 19 марта 2020 года указано, что истец МУП «Жилкомсервис» г. Якутск обратилось в судебные органы после признания конкурса, где они объявлены победителями, неконкурентным и об его отмене. Как следует из материалов дела с жалобой в УФАС на данный конкурс обратилось Региональное отделение ОНФ «За честные закупки». Суд оставил доводы истца без внимания и принял сторону ответчиков – УФАС Якутской области и ОНФ «За честные закупки»<sup>1</sup>.

В Постановлении Арбитражного суда Московского округа от 20 мая 2020 г. № Ф05-4368/20 по делу № А40-160006/2019<sup>2</sup> также рассматривалось дело по заявлению общественной организации. Представители Общероссийской общественной организации «Гражданский контроль государственных закупок» обратились в суд, после направления жалобы в ФАС России возможных признаков нарушения законодательства Российской Федерации о государственном оборонном заказе, однако антимонопольные органы не нашли нарушений при проведении закупки и признали жалобу недействительной. Однако, кассационная инстанция также не обнаружила каких-либо нарушений норм материального или процессуального права, и отказала общественной организации в признании жалобы обоснованной.

В Свердловской области в настоящий момент существует Свердловская региональная общественная организация «Комитет общественного контроля». В рамках своей деятельности СРОО «Комитет общественного контроля» публикует материалы, документы и информацию о

---

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда Республики Саха по делу № А58-10750/2019 от 19 марта 2020 г. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).

<sup>2</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 мая 2020 г. № Ф05-4368/20 по делу № А40-160006/2019. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).

результатах осуществляемого им общественного контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Так, организацией были выявлены нарушения при закупках продуктов питания в детские сады и социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних на территории Свердловской области. В рамках проведения мероприятий общественного контроля СРОО «Комитет общественного контроля» выявляет поставку некачественной продукции и, таким образом, помогает выявлять недобросовестных поставщиков.

Итак, в настоящий момент, существует несколько проблем общественного контроля закупок, таких как утрата доверия к власти и неинформированность граждан о возможностях контроля.

По нашему мнению, решение одной из проблем, поможет решить другую. Так, например, если уделить больше внимания просветительской работе в сфере общественного контроля, то больше людей будут вовлечены в систему государственного и муниципального заказа (все виды контроля в свою очередь входят в данную систему). Если граждане будут чувствовать себя частью этой системы, то это позволит нам говорить о росте социальной ответственности, и увеличении доверия к власти, так как граждане будут более внимательно следить за тем, как именно происходит госзаказ и куда тратятся бюджетные деньги.

В связи с этим, одним из возможных вариантов решения данных проблем является более активное информирование граждан касательно государственных и муниципальных закупок, создание либо отдельного информационного ресурса, либо в рамках ЕИС, где каждый может сообщить о выявленных или возможных нарушениях.

#### 2.4. Контроль со стороны заказчика

Степень удовлетворения государственных и муниципальных нужд, на наш взгляд, в первую очередь зависит от грамотного планирования собственных потребностей каждого заказчика. В связи с этим организация

эффективной и слаженной системы внутреннего контроля заказчика является необходимостью, обусловленной в первую очередь потребностями самого заказчика.

По мнению Лисовенко О.К.<sup>1</sup>, одной из значимых задач любого государственного и муниципального заказчика является построение эффективной системы внутреннего контроля закупочной деятельности. Основными целями построения такой системы автор называет:

- предупреждение, а также оперативное выявление и пресечение нарушений законодательства о контрактной системе на всех стадиях закупочного процесса;
- минимизация рисков привлечения к административной ответственности как самого заказчика, так и его должностных лиц;
- повышение эффективности закупочной деятельности заказчика в целом.

Статья 101 Закона о контрактной системе возлагает на заказчика обязанность осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как мы видим, законодатель возлагает на заказчиков обязанность по осуществлению контроля лишь на стадии исполнения контракта, на наш взгляд, данный подход не является в полном мере оправданным, так как показывает практика контроль необходим на всех стадиях проведения закупочных процедур, начиная от планирования.

В первую очередь для построения эффективно работающей системы внутреннего контроля закупочных процедур необходимо отметить основные обязанности заказчика исходя из требований законодательства.

---

<sup>1</sup> Лисовенко О.К. Внутренний контроль закупок в организации / Государственные и муниципальные закупки. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция, 2016. С. 210-218.

Так, согласно требованиям ст. 38 Закона о контрактной системе, Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, создают контрактные службы в случае, если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает сто миллионов рублей и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта.

Однако, даже при условии создания контрактной службы, либо если в кадровой структуре заказчика работает отдельный контрактный управляющий, контроль за закупочной деятельностью можно возложить на прочие структурные подразделения, не входящих в контрактную службу<sup>1</sup>.

Далее, для построения системы контроля, позволяющей упорядочить и систематизировать закупочную деятельность заказчика необходима разработка локального нормативного акта, который бы регламентировал закупочную деятельность и закреплял отдельные конкретные функции за определенными сотрудниками, а также жесткие сроки исполнения таких функций.<sup>2</sup> Согласно действующему законодательству, принятие данных локальных документов не является обязательным, однако, по мнению Н.Д. Горюновой<sup>3</sup>, закрепление отдельных функций за конкретным сотрудником является более разумным и целесообразным. Так как при персонификации ответственности в свою очередь повышается ответственность и самодисциплина сотрудников контрактной службы.

---

<sup>1</sup> Литвиненко А.Н., Тимченко А.В. Проблемы организации управления и контроля при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд // На страже экономики. 2018. № 4. С. 43-50.

<sup>2</sup> Гаджиев Н.Г. Организационно-экономические механизмы повышения эффективности государственных закупок вуза // Юрист вуза. 2017. № 3. С. 30-41.

<sup>3</sup> Горюнова Н.Д. Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг // Власть и экономика. 2019. № 5. С. 42-52.

В своей статье А.М. Жукова «Методические рекомендации для проведения контроля бюджетных процедур»,<sup>1</sup> автором разработан алгоритм проведения заказчиками бюджетных процедур, карта процесса и система внутреннего финансового контроля закупок для государственных и муниципальных нужд. В данной статье указано, что необходимы разработки, касающиеся формирования содержания основных документов внутреннего контроля, в особенности показателей для контроля на каждом этапе проведения процедуры. Автором предлагается карта внутреннего финансового контроля на этапе формирования плана закупок и плана-графика.

Согласно предложениям автора, на этапе планирования закупочных процедур, контроль осуществляется за утверждением планов и планов-графиков закупок, должностным лицом ответственным за данную операцию являются сотрудники контрактного отдела, они в данном случае отвечают за:

- своевременное формирование плана закупок, плана-графика. Контроль за своевременностью представления документов, содержащих полную, точную и достоверную информацию, необходимую для формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков закупок;
- полноту информации, включаемой в план закупок, план-график закупок. Контроль за информацией по объекту закупки;
- контроль входящей информации. Контроль за выполнением требований по нормированию закупок в части проверки соответствия закупки перечню отдельных видов товаров, работ услуг, в отношении которых устанавливаются потребительские свойства (в том числе характеристики качества) и иные характеристики, имеющие влияние на цену отдельных товаров, работ, услуг;

---

<sup>1</sup> Жуков А.М., Жукова А.Г., Леонова Т.И. Методические рекомендации для проведения финансового контроля бюджетных процедур // Бюджетное право и процесс. 2014. № 9. С. 19-25.

- обоснование закупок, включаемых в план закупок, план-график закупок. Проверка на соответствие объема прав в денежном выражении на принятие и исполнение обязательств в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации по данной закупке;
- обоснование методов расчетов НМЦК. Проверка соответствия расчета НМЦК ст. 22 Закона о контрактной системе;
- достоверность расчетов НМЦК;
- соответствие плана закупок, плана-графика закупок;
- обоснованность способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) при осуществлении закупок;
- своевременное утверждение плана закупок, плана-графика закупок.

Должностным лицом, проводящем в данном случае контрольные действия будет начальник контрактного отдела.

Следующим этапом, требующем контроль со стороны заказчика является контроль надлежащего и своевременного заключения контрактов.

В данном случае на контрактную службу может быть возложен контроль сроков заключения контрактов, проверка представленных обеспечений исполнения контрактов, контроль соответствия условий заключаемых контрактов объявленным условиям закупки, а также предложениям победителя закупки<sup>1</sup>.

На третьем этапе происходит контроль надлежащего исполнения контракта. Заказчикам необходимо своевременно отслеживать соблюдение сроков исполнения контрактов поставщиками, подрядчиками, исполнителями, соответствие поставленных товаров, работ, услуг условиям контракта, в случае необходимости выставлять претензии контрагентам, контроль своевременности оплаты заказчиком.

---

<sup>1</sup> Гаджиев Н.Г., Ахмедова Х.Г.. Внутренний финансовый контроль расходования бюджетных средств по закупкам в сфере высшего профессионального образования / Актуальные проблемы реформирования экономики: материалы II Международной науч.-практ. конф. (Астрахань, 15 декабря 2014 г.). Астрахань: НИЦ Апробация, 2015. С. 187-192.

За нарушения заказчиком в сфере государственных и муниципальных закупок с момента принятия Закона о контрактной системе была предусмотрена ответственность. До 4 мая 2018 г. все меры ответственности за правонарушения, совершаемые в рамках действия Закона о контрактной системе, относились к числу административных и были указаны в Кодексе об административных правонарушениях. С 4 мая 2018 г. вступили в силу изменения в действующее законодательство, в результате которых были добавлены две статьи в Уголовный Кодекс Российской Федерации – 200.4 и 200.5.

Согласно положениям ст. 200.4 УК РФ нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб наказывается штрафом в размере до 200 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

В случае, если вышенаписанное правонарушение было совершено группой лиц по предварительному сговору, либо причинило особо крупный

ущерб, то предусмотренное наказание – штраф в размере от 200 тысяч до 1 миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от шести месяцев до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статьей 200.5 предусмотрено наказание для участников закупочных процедур, при доказательстве подкупа работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок.

Административная ответственность за совершение правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок была сформирована еще в момент вступления в силу Закона о контрактной системе в 2014 году<sup>1</sup>. На сегодняшний день все типичные нарушения заказчика при осуществлении закупочных процедур охвачены мерами административного воздействия<sup>2</sup>. В частности, предусмотрены меры ответственности за следующие правонарушения:

- нарушения в части планирования государственных закупок, при неправильном формировании плана закупок и плана-графика закупок;
- нарушения в части выбора способа проведения закупки;
- нарушения в сфере проведения закупки, например, нарушение сроков публикации;
- нарушения действующего законодательства в части не размещения информации в ЕИС;
- нарушение процедуры при заключении контракта;

---

<sup>1</sup> Корякин В.М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 245.

<sup>2</sup> Орлов А.В. Анализ практики управления и финансового контроля при осуществлении закупок: состояние внутреннего финансового контроля на исследуемых предприятиях // Успехи современной науки. 2017. № 3. С. 156-158.

- если должностное лицо и заказчик своими действиями или бездействием добились того, что контракт не был исполнен;
- нарушение правил и порядка ведения реестра контрактов.

Таким образом, за нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок с 2018 г. для заказчика предусмотрено два вида ответственности – уголовная и административная.

По нашему мнению, для более эффективного осуществления контроля необходимо не усиление возможной ответственности для заказчиков, а наоборот ее смягчение. Для этого обратимся к последним изменениям в антимонопольного законодательства. С 12 марта 2020 г. были внесены изменения в Закон о защите конкуренции. Изменениями предусмотрено, что хозяйствующий субъект в целях соблюдения антимонопольного законодательства и предупреждения его нарушения вправе организовать систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, так называемого «антимонопольного комплаенса».

Обратимся к самому понятию комплаенса. По мнению Е.А. Зверева, в широком смысле комплаенс-контроль – это процесс управления рисками, воздействующими на способность предприятия к непрерывной деятельности и возникшими вследствие нарушения требований нормативно-правовых актов или потери деловой репутации<sup>1</sup>.

В.Ю. Абрамов считает, что комплаенс является системой противодействия угрозам и управления рисками, которая обеспечивает соответствие деятельности организации требованиям государственных органов, саморегулируемых общественных и иных организаций, соответствие нормам права<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Зверев Е.А. Внутренний аудит - основной инструмент контроля эффективности комплаенс-контроля. М.: Акционерное общество: вопросы корпоративного управления, 2018. С. 167.

<sup>2</sup> Абрамов В.Ю. Руководство по применению комплаенс-контроля в различных сферах хозяйственной деятельности: практическое пособие. М.: Юстицинформ, 2020. С. 10.

Соглашаясь с мнением ученых, можно сделать вывод, что комплаенс является системой по противодействию угрозам и управления рисками по установлению соответствия деятельности хозяйствующего субъекта нормативно-правовым требованиям.

Внедрение комплаенс контроля в систему внутреннего контроля заказчика может являться перспективным институтом, так как благодаря системе комплаенса ответственные лица организаций-заказчиков могут снизить административные риски. Для государства в свою очередь данная норма может служить в качестве фактора снижающим нагрузку на контрольные органы.

В целом изучив опыт внедрения комплаенса в частные организации можно будет задуматься о перспективе внедрения комплаенса в систему государственных и муниципальных закупок.

Статья 101 Закона о контрактной системе кроме контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта предусматривает также контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

В данном случае законодатель закрепил за заказчиком контроль за исполнением ст. 30 Закона о контрактной системе, а именно, то, что заказчики обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем 15 % совокупного годового объема закупок.

Кроме ст. 101 Закона о контрактной системе обязанности по контролю со стороны заказчика можно найти и в других статьях данного нормативного акта. Так, ст. 34 для осуществления заказчиками закупок федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают « типовые контракты », « типовые условия » контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов.

Подводя итог, стоит отметить, что система контроля, со стороны заказчика является необходимым инструментом, основой контроля закупочных процедур, так как при построении эффективной системы контроля зависит полнота и корректность удовлетворения потребностей государственного и муниципального заказчика.

Для быстрого выявления нарушений в сфере государственного заказа необходимо осуществление контрольных мероприятий со стороны внутренней службы заказчика на всех этапах проведения закупочных процедур, начиная с этапа планирования. Так как в случае выявления правонарушений предусмотрена административная и уголовная ответственность на должностных лиц заказчика.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Целью выпускной квалификационной работы являются глубокое изучение действующего законодательства, регулирующего контрольную деятельность в России, систематизация и структурирование системы контрольно-надзорной деятельности в рамках контрактной системы, выявление текущих и возможных будущих проблем контрольной деятельности в системе государственных и муниципальных закупок.

В рамках проведенного исследования удалось сформировать целостное представление об основных принципах функционирования контроля в системе государственных и муниципальных закупок за счет поэтапного изучения выбранного объекта исследования.

Изучение основных понятий, используемых в системе контроля закупок, позволило сформировать представление о текущем состоянии законодательства и степени разработанности данной темы отечественными учеными.

Используя различные методы изучения, удалось определить структуру контроля в системе государственных и муниципальных закупок, что в свою очередь позволяет выявить текущие проблемы законодательства о закупках.

По результатам проведенного исследования удалось достичь поставленных целей. Так, в ходе работы были выявлены проблемы различных видов контроля и предложены возможные решения этих проблем:

1. Была выявлена коллизия между нормами Федерального закона «Об основах общественного контроля» и Федерального закона «О контрактной системе». Так, в Федеральном законе «Об основах общественного контроля» отсутствуют полномочия объединений юридических лиц и общественных объединений. По нашему мнению, устранение данной коллизии приведет к более эффективному общественному контролю в системе государственных и муниципальных закупок.

2. В ходе исследования выявлено, что несмотря на закрепленное ст. 102 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» право отдельных граждан осуществлять мероприятия общественного контроля, данная норма является формальной и нерабочей, осуществление данного вида контроля не представляется возможным.

3. С учетом положительного опыта внедрения системы комплаенса в рамках антимонопольного законодательства, а также для снижения административной нагрузки, автором рекомендовано внедрение системы комплаенса в организацию внутреннего контроля заказчиками.

4. В целях осуществления муниципального контроля автором был проведен анализ текущей ситуации в системе финансового контроля на уровне сельских поселений. Так, в ходе работы было выявлено, что зачастую финансовый контроль осуществляется с нарушениями, либо не осуществляется вообще.

5. В ходе исследования автором были исследованы регламенты осуществления ведомственного контроля различных контрольных органов. Зачастую регламенты повторяют положения Правил осуществления ведомственного контроля с несущественными изменениями. В большинстве регламентов отсутствовала информация касательно сроков проведения проверок в отношении конкретного заказчика, информация о способах проверок (сплошные или выборочные), информация в отношении кого осуществляется контроль – исключительно в отношении подведомственной организации, либо в отношении ведомства тоже. Автором предложено внесение изменений в ст. 100 Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», путем разработки единого стандартного регламента.

Таким образом, проведенное исследование помогло сформировать общую картину о контроле в системе государственных и муниципальных закупках на территории Российской Федерации, выявить ее недостатки, а также установить возможные пути по совершенствованию данной системы.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

## РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
2. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
4. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30. Ст. 4213.
5. Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 77. Ст. 2341.
6. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
7. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 4571.
8. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.
9. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
10. Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 16. Ст. 4751.

11. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 4391.
12. Постановление Правительства РФ «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 51 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 6 августа 2020 г. № 1193 // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5471.
13. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 11 декабря 2019 г. № 1635 // СЗ РФ. 2019. № 38. Ст. 7602.
14. Постановление Правительства «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» РФ от 30 сентября 2019 г. № 1279 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 6215.
15. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 10 февраля 2014 г. № 89 // СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.
16. Постановление Правительства РФ «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 26 августа 2013 г. № 728 // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.
17. Постановление Правительства РФ «О Федеральном казначействе» от 1 декабря 2004 г. № 703 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

18. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» от 30 июня 2004 г. № 331 // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 4908.
19. Приказ Министерства связи и массовых РФ «Об утверждении Регламента проведения Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 7 марта 2014 г. № 35 // Российская газета. 2014. № 145.
20. Методические рекомендации Счетной палаты РФ по проведению аудита в сфере закупок от 21 марта 2014 г. URL: <https://ach.gov.ru/> (дата публикации: 21.03.2014).
21. Приказ Министерства образования и науки РФ «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 23 апреля 2014 г. № 398 // Российская газета. 2014. № 160.
22. Приказ Федерального космического агентства «Об утверждении Регламента проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 19 мая 2014 г. № 123 // Российская газета. 2014. № 235.
23. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ «Об утверждении Регламента проведения Министерством сельского хозяйства Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 19 декабря 2014 г. № 516 // Российская газета. 2014. № 160.
24. Приказ Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» «Об утверждении Регламента проведения Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 22 января 2015 года № 1/1-НПА. URL: <https://www.rosatom.ru/> (дата публикации: 22.01.2015).

25. Приказ Министерства финансов РФ «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия при осуществлении контроля финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов управления государственными внебюджетными фондами с субъектами контроля, указанными в пунктах 4 и 5 Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 22 июля 2016 г. № 120н. URL: [www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) (дата публикации: 22.06.2016).
26. Приказ Министра обороны Российской Федерации «Об утверждении Регламента проведения Министерством обороны Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» от 22 ноября 2017 г. № 695 // Российская газета. 2017. № 321.
27. Постановление Правительства Свердловской области «Об утверждении Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения нужд Свердловской области» от 30 апреля 2014 г. № 337-ПП. URL: <https://minfin.midural.ru> (дата публикации: 30.04.2014).
28. Постановление Правительства Республики Башкортостан «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Республики Башкортостан» от 20 декабря 2014 года № 613. URL: [www.minfin.bashkortostan.ru](http://www.minfin.bashkortostan.ru) (дата публикации: 20.12.2014).
29. Приказ Правительства Москвы «Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Комитета государственного строительного надзора города Москвы и его подведомственных учреждений» от 22 января 2015 года № 10. URL: <https://www.mos.ru/> (дата публикации: 22.01.2015).

30. Распоряжение Правительства Москвы «Об утверждении Регламента осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд» от 4 февраля 2020 г. № 01-01-14-21/20. URL: <https://www.mos.ru/> (дата публикации: 04.02.2020).
31. Регламент осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ Комитета социальной политики города Челябинска. URL: <http://socchel.ru> (дата публикации: 25.09.2015).
32. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. URL: <http://www.intosai.org> (дата публикации: 10.10.2020).

## РАЗДЕЛ 2 ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамов, В.Ю. Руководство по применению комплаенс-контроля в различных сферах хозяйственной деятельности: практическое пособие / В.Ю. Абрамов. М.: Юстицинформ, 2020. 351 с.
2. Акишин, Л.Н. Ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд образовательных государственных и муниципальных учреждений / Л.Н. Акишин // Управление образовательной организацией. 2019. № 6. С. 6-11.
3. Арзуманова, Л.Л., Болтинова, О.В., Бубнова, О.Ю. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова. М.:НОРМ, ИН-ФРА-М. 2016. 384 с.
4. Артемов, Н.М. Совершенствование системы государственного аудита в Российской Федерации в финансово-бюджетной сфере / Н.М. Артемов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 9. С. 29-40.
5. Андреева, Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография / Л.В. Андреева. М.: Проспект, 2019. 102 с.

6. Ахмедов, А.З. Внутренний финансовый контроль закупок и экономическая безопасность государственного вуза / А.З. Ахмедов / Учётно-аналитические инструменты исследования экономики региона: материалы II Всероссийской науч.-практ. Конф. (Махачкала, 20-21 ноября 2015 г.). Махачкала: Изд-во ДГУ, НИЦ Апробация, 2015. С. 62-67.
7. Бабич, А.М., Павлова, Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: учебное пособие / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. М.: Юнити, 2002. 687 с.
8. Беляева, О.А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие / О.А. Беляева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. 312 с.
9. Богданович, И.С., Шорохова, А.А. Организация контроля государственных закупок в современных условиях / И.С. Богданович, А.А. Шорохова // Вестник Псковского государственного университета. Серия: Экономика. Право. Управление. 2016. № 4. С. 98-103.
10. Борисов, А.Н., Трефилова, Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. М.: Деловой двор, 2020. 662 с.
11. Васильев, Ю.А. Ревизии и проверки государственных (муниципальных) учреждений / Ю.А. Васильев. М.: ООО «БиТуБи», 2018. 232 с.
12. Вахрамеев, Р.А. К вопросу о контроле в сфере закупок, осуществляемом финансовыми органами / Р.А. Вахрамеев / Российская наука: актуальные исследования и разработки: материалы Всероссийской заочной науч.-практ. конф. (Самара, 17 марта 2017 г.). Самара: Изд-во СГЭУ. 2017. С. 328-331.
13. Вовченко, Н.Г. Государственные закупки: финансово-правовой анализ / Н.Г. Вовченко. Вена: Premier Publishing, 2016. 123 с.

14. Гаджиев, Н.Г. Организационно-экономические механизмы повышения эффективности государственных закупок вуза / Н.Г. Гаджиев // Юрист вуза. 2017. № 3. С. 30-41.
15. Гаджиев, Н.Г., Ахмедова, Х.Г.. Внутренний финансовый контроль расходования бюджетных средств по закупкам в сфере высшего профессионального образования / Н.Г. Гаджиев, Х.Г. Ахмедова / Актуальные проблемы реформирования экономики: материалы II Международной науч.-практ. конф. (Астрахань, 15 декабря 2014 г.). Астрахань: НИЦ Апробрация, 2015. С. 187-192.
16. Гладилина, И.П., Сергеева, С.А. Общественное обсуждение и общественный контроль закупок / И.П. Гладилина, С.А. Сергеева // Самоуправление. 2013. № 12. С. 13-15.
17. Горюнова, Н.Д. Организация внутреннего финансового контроля государственными заказчиками при планировании закупок товаров, работ и услуг / Н.Д. Горюнова // Власть и экономика. № 5. 2019. С. 42-52.
18. Гриб, В.В. Нормативное закрепление и научное видение системы объектов общественного контроля / В.В. Гриб // Юридическое образование и наука. 2017. № 3. С. 154-160.
19. Губенко, Е.С. Контрактная система в публичных закупках: учебное пособие / Е.С. Губенко. М.: РГУП, 2016. 540 с.
20. Двуреченских, В.А. Основы государственного аудита: монография / В.А. Двуреченских. М.: Патриот. 2011. 447 с.
21. Дегтерев, Г.В., Гладилина, И.П., Панкова, Л.Н. Общественный контроль в государственных и муниципальных закупках / Г.В. Дегтерев, И.П. Гладилина, Л.Н. Панкова. Чехов: Центр образовательного и научного консалтинга, 2016. 231 с.
22. Дерновая, А.О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.О. Дерновая // Государство и право. Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 18-23.

23. Ильюшин, Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Д.М. Ильюшин // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 12-13.
24. Исаев, Э.А. Подходы к формированию модели государственного финансового контроля в Российской Федерации / Э.А. Исаев // От казначейства. 2018. № 1. С. 42-45.
25. Жуков, А.М., Жукова, А.Г. Методические рекомендации для проведения внутреннего финансового контроля бюджетных процедур / А.М. Жуков, А.Г. Жукова // Бюджетное право и процесс. 2014. № 9. С. 19-25.
26. Зайцева, Г.Г. Ведомственный контроль закупок / Г.Г. Зайцева // Руководитель автономного учреждения. 2019. № 4. С. 23-32.
27. Зверев, Е.А. Внутренний аудит — основной инструмент контроля эффективности комплаенс-контроля / Е.А. Зверев. М.: Вопросы корпоративного управления, 2018. 200 с.
28. Кабытов, П.П. Институт административного обжалования в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд / П.П. Кабытов // Право и экономика. № 10. 2019. С. 41-48.
29. Кирпичев, А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов / А.Е. Кирпичев. М.: Российская академия правосудия, 2012. 220 с.
30. Корякин, В.М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности: монография / В. М. Корякин. М.: Юрлитинформ, 2014. 455 с.
31. Кузнецов, А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий / А.С. Кузнецов // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 3. С. 113-117.

32. Лагутин, И.Б. Системность бюджетного контроля и бюджетного аудита в Российской Федерации: финансово-правовое регулирование: дис. ... докт. юрид. наук / И.Б. Лагутин. М., 2014. 471 с.
33. Литвиненко, А.Н., Тимченко, А.В. Проблемы организации управления и контроля при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. / А.Н. Литвиненко, А.В. Тимченко // На страже экономики. № 4. 2018. С. 43-50.
34. Лисовенко, О.К. Внутренний контроль закупок в организации / О.К. Лисовенко // Государственные и муниципальные закупки. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Юриспруденция, 2016. С. 210-218.
35. Маркелов, К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок / К.Б. Маркелов // Юрист. 2010. № 9. С. 2-4.
36. Матевосян, С.С. О некоторых особенностях правового статуса субъектов контрактной системы закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд / С.С. Матевосян // Наука и образование. 2013. № 8. С. 59-65.
37. Михеева, Т.Н., Маслов, Е.В. О роли общественных советов муниципальных образований в осуществлении общественного контроля / Т.Н. Михеева, Е.В. Маслов // Марийский юридический вестник. 2016. № 2. С. 8-20.
38. Михеева, Т.Н. К вопросу о понимании общественного контроля. / Т.Н. Михеева // Вестник Марийского государственного университета. 2017. № 3. С. 77-84.
39. Мустафина, А.И. Проблемы становления и перспективы развития общественного контроля в государственных закупках / А.И. Мустафина // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 4. С. 130-133.
40. Орлов, А.В. Анализ практики управления и финансового контроля при осуществлении закупок: состояние внутреннего финансового контроля

на исследуемых предприятиях / А.В. Орлов // Успехи современной науки. № 3. 2017. С. 156-158.

41. Пономаренко, К.С. Виды публичного аудита / К.С. Пономаренко // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 5. С. 89-94.

42. Салахов, А.А. Рекомендации для повышения эффективности государственного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок / А.А. Салахов // Евразийская юридическая конференция. Сборник статей II Международной научно-практической конференции. 2018. С. 85-91.

43. Сергеева, С.А. Совершенствование механизма антикоррупционного мониторинга реализации государственной политики регламентации закупок (на примере г. Москвы): дис. ... канд. экон. наук / С.А. Сергеева. М., 2019. 193 с.

44. Смотрицкая, И.И., Черных, С.И. Институт общественных закупок в современной российской экономики: монография / И.И. Смотрицкая, С.И. Черных. М.: Юриспруденция, 2016. 280 с.

45. Тарасов, А.М. Государственный контроль в России: монография / А.М. Тарасов. М.: Континент. 2008. 672 с.

46. Тасалов, Ф.А. Закупки: от технического задания к исполнению контракта: монография / Ф.А. Тасалов. М.: Проспект, 2018. 256 с.

47. Хамалинская, В.В. Контроль в системе казначейского сопровождения государственных контрактов / В.В. Хамалинская // Учет и контроль. 2019. № 12. С. 6-11.

48. Храмкин, А. А. Федеральная контрактная система: существующие проблемы закупок и пути их решения / А. А. Храмкин. М.: Юриспруденция, 2013. 355 с.

49. Храмкин, А. А. Противодействие коррупции в госзакупках / А.А. Храмкин. М: Юриспруденция, 2018. 152 с.

50. Храмкин, А.А. О критериях эффективности системы закупок / А.А. Храмкин // Вестник Института госзакупок. 2018. № 3. С. 17-18.

51. Чегик, А.Г., Храмченко, А.А. Государственный закупки и их финансовый контроль / А.Г. Чегик, А.А. Храмченко // Аллея науки. № 6. 2018. С. 63-66.
52. Черновол, Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Е.П. Черновол // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42-46.
53. Чечеткин, В.Д. Контроль – объективная категория материального мира / В.Д. Чечеткин // Финансовый контроль. 2002. № 9. С. 7.
54. Шагиева, Р.В. Государственный контроль и надзор: теоретические аспекты соотношения понятий (на примере финансового контроля) / Р.В. Шагиева // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2012. № 24. С. 34-39.
55. Шешукова, Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику / Т.Г. Шешукова // Международный бухгалтерский учет. 2018. № 9. С. 520-527.
56. Шохин, С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С.О. Шохин. М.: Финансы и статистика, 1999. 350 с.
57. Юзвович, Л.И., Исакова, Н.Ю., Истомина, Ю.В. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты : монография / Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исакова, Ю.В. Истомина. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2019. 233 с.
58. Яруллин, Р.Р., Юнусова, Л.Н. Коррупция в сфере государственных закупок: основные особенности и способы противодействия / Р.Р. Яруллин, Л.Н. Юнусова // Наука через призму времени. 2018. № 6. С. 98-100.
59. 2020 Edelman Trust Barometer. Edelman. URL: <https://www.edelman.com/trustbarometer> (дата обращения: 26.10.2020)

РАЗДЕЛ 3 ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И  
МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Определение Верховного Суда РФ от 16 сентября 2020 г. № 309-ЭС20-12034 по делу № А60-42966/2019. URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru) (дата обращения: 10.10.2020).
2. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2020 г. № 09АП-13027/20 по делу № А40-204378/2019 URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru) (дата обращения: 01.12.2020).
3. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 17 ноября 2020 г. № 21АП-2880/20 по делу № А83-9817/2020. URL: [kad.arbitr.ru](http://kad.arbitr.ru) (дата обращения: 01.12.2020).
4. Решение Арбитражного суда Республики Саха по делу № А58-10750/2019 от 19 марта 2020 г. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).
5. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20 мая 2020 г. № Ф05-4368/20 по делу № А40-160006/2019. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 26.10.2020).