

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2025-2-146-152>

Контроль при осуществлении государственных и муниципальных закупок

И. А. Алексеев

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин и международного права
Астраханского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Астраханский государственный университет им. В. Н. Татищева»,
414056, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а.
E-mail: alekseev12.06@yandex.ru

И. М. Вильгоненко

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Пятигорского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»,
357532, г. Пятигорск, Калинина пр., д. 9.
E-mail: vilirina74@yandex.ru

Р. Э. Арутюнян

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Пятигорского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Пятигорский государственный университет»,
357532, г. Пятигорск, Калинина пр., д. 9.
E-mail: radmila.arutyunian@yandex.ru

Control over the Implementation of State and Municipal Procurement

I. A. Alekseyev

PhD in Law, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Law and International Law at Astrakhan State University.
Address: Astrakhan State University named after V. N. Tatishchev,
20a Tatishcheva Str., Astrakhan, 414056, Russian Federation.
E-mail: alekseev12.06@yandex.ru

I. M. Vilgonenko

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of Pyatigorsk State University.
Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Pyatigorsk State University",
9 Kalinina Avenue, Pyatigorsk, 357532, Russian Federation.
E-mail: vilirina74@yandex.ru

R. E. Arutyunyan

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of Pyatigorsk State University.
Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Pyatigorsk State University",
9 Kalinina Avenue, Pyatigorsk, 357532, Russian Federation.
radmila.arutyunian@yandex.ru

Поступила 25.03.2025 Принята к печати 08.04.2025

Аннотация

В представленной статье предметом исследования выступают государственные (муниципальные) закупки и система контроля за соблюдением требований законодательства. В качестве методов исследования применены анализ, синтез, сравнительно-правовой метод и метод правового моделирования. Проблемы осуществления контроля государственных и муниципальных закупок являются актуальными и рассматриваются в современных научных трудах, но научная новизна предпринятого анализа заключается в установлении связи между контрольными и надзорными мероприятиями и их правовыми последствиями в виде возможности применения мер юридической ответственности. Авторы приходят к выводу о том, что оценка заявок участников торгов не входит в компетенцию контролирующих органов. Процедурные аспекты закупок претерпели изменения: утратили актуальность требования к разработке обоснований начальной максимальной цены контракта (НМЦК), а также к определению объектов закупки. Теперь упор делается на стратегическое планирование в форме плана-графика. Особое внимание уделяется вопросам, которые не касаются планирования напрямую, но критически важны для законности проведения закупок. Несмотря на отсутствие четких формализованных обязательств, вопросы корректности обоснования НМЦК остаются важными, и нарушение установленных правил может привести к административным санкциям.

Ключевые слова: государственный (муниципальный) контракт, контроль, государственные (муниципальные) закупки, самоконтроль, финансовый контроль, антимонопольный контроль, бюджетные средства.

Abstract

In the presented article, the subject of research is state (municipal) procurement and the system of monitoring compliance with legal requirements. The research methods used are analysis, synthesis, comparative law and the method of legal modeling. The problems of monitoring state and municipal procurement are relevant and are considered in the works of modern scientific research, but the scientific novelty of the analysis undertaken is to establish the link between control and supervisory measures and their legal consequences in the form of the possibility of applying legal liability measures. The authors conclude that the evaluation of bidders' bids is not within the competence of the regulatory authorities. The procedural aspects of procurement have changed: the requirements for developing justifications for the initial maximum contract price, as well as for determining the objects of procurement, have lost their relevance. Now the emphasis is on strategic planning in the form of a schedule plan. Special attention is paid to issues that are not directly related to planning, but are critically important for the legality of procurement. Despite the lack of clear formalized obligations, the issues of the correctness of the NMCC justification remain important, and violation of the established rules can lead to administrative sanctions.

Keywords: state (municipal) contract, control, state (municipal) procurement, self-control, financial control, antimonopoly control, budgetary funds.

Организация процедур закупок на государственном уровне представляет собой многогранную задачу, которая требует комплексного подхода в разработке мероприятий контрольного характера. Осуществление надзора за соблюдением законодательных актов в сфере приобретения товаров, выполнения работ и предоставления услуг для государственных и муниципальных нужд подразумевает установление строгой систематики в оценке деятельности участников процесса и методов пресечения нарушений. Определение структуры и последовательности контрольных операций, выработка критериев для аудита и утверждение регламентов проверок являются ключевыми аспектами обеспечения законности и порядка в этой области.

Контрольные процедуры в рамках контрактной системы разделяют на три категории: внешний, который не зависит от заказчика; внутренний –

самоконтроль заказчика; проверки, проводимые общественными организациями. Спектр органов, наделенных полномочиями на внешний контроль, обширен и включает в себя органы, осуществляющие регулирование в сфере закупок, а также финансовые институты и контрольно-ревизионные учреждения.

Внутренний контроль охватывает проверки заказчиком собственных операций, в том числе соблюдения условий контрактов и выполнения обязательств по привлечению предпочтительных поставщиков, среди которых могут быть субъекты малого предпринимательства, а также контроль на уровне ведомства.

Проверки подразделяются на плановые и внеплановые. Плановые осуществляются в строгом соответствии с утвержденным графиком, а внеплановые проводятся в случае выявления нарушений или по специальным требованиям.

В зависимости от обстоятельств и задач контроль может быть осуществлен путем изучения документации или в ходе непосредственного визита к месту деятельности заказчика [3. – С. 3–6]. Документальная проверка фокусируется на анализе представленных документов, тогда как выездная инспекция предполагает личное присутствие контролеров на объектах.

Важно отметить, что вне зависимости от типа проверки оценка заявок участников торгов не входит в компетенцию контролирующих органов. Для каждого участника процесса закупок, будь то заказчик, контрактная служба, контрактный управляющий, члены комиссий, уполномоченные органы или операторы электронных площадок, плановые инспекции осуществляются не чаще, чем раз в полгода – в соответствии с регламентом, установленным органом власти, ответственным за сферу закупок.

В рамках регулирования и надзора за процессами государственных закупок Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС) России выступает в качестве основного регулирующего органа. Данная служба несет ответственность за систематический анализ и оценку закупочной деятельности на всех уровнях, а также за исследование информации о возможных нарушениях в этой сфере. В региональном аспекте функции по контролю за соблюдением нормативных требований исполняют местные органы власти и специализированные контрольные структуры.

Проверка финансовых рамок и соответствие установленным правилам бюджетного процесса ложится на плечи Казначейства России и региональные финансовые учреждения. Контроль за действиями органов заказчика осуществляется через их вышестоящие структуры.

На федеральном уровне деятельность по финансовому контролю ведет Федеральное казначейство. В рамках субъектов Российской Федерации такую же роль выполняют государственные контрольные органы субъектов или же назначенные должностные лица из числа представителей исполнительной власти. На уровне муниципальных образований функции финансового контроля возлагаются на соответствующие местные органы или должностных лиц местных администраций.

ФАС России также берет на себя задачу контроля за закупками, осуществляющимися в рамках государственной оборонной программы и другими федеральными структурами, информа-

ция о которых имеет статус государственной тайны. Детали такого контроля и его механизмы четко определены в законодательных актах, в частности в Федеральном законе № 44-ФЗ и постановлениях Правительства РФ¹.

Кроме того, исключительное право на проведение проверок операторов всех форм электронных торговых площадок также принадлежит ФАС России. Такие полномочия закреплены в части четвертой статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

В свою очередь, Федеральное казначейство осуществляет проверочную деятельность не только на федеральном уровне, но и в отношении государственных и муниципальных закупок, проводимых с привлечением целевых средств из федерального бюджета. Эта мера позволяет обеспечить более тщательный контроль и рациональное использование бюджетных ассигнований.

Ведомства исполнительной ветви власти в субъектах Российской Федерации имеют право проводить аудит деятельности заказчиков на муниципальном уровне, а также осуществлять надзор за другими контролирующими организациями. Основание для такого взаимодействия закреплено в договоренностях между региональными и муниципальными структурами, что предусмотрено в соответствующих разделах Федерального закона № 44-ФЗ [3. – С. 126]. Кроме того, существует возможность дополнительной проверки закупок, осуществляемых субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, представителями Федерального казначейства в ситуациях, прописанных в статье закона.

В целях координации действий в области контроля и аудита закупок создан Межведомственный совет, функционирующий при Министерстве экономического развития России. Этот совещательный орган задуман как платформа для унификации контрактной системы, выработки общих принципов контроля и аудита закупок, а также разработки методологических основ для данных процессов. Действие совета регламентировано приказом Минэкономразвития России.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 35. – Ст. 4514.

В функции Межведомственного совета входит анализ эффективности систем контроля в сфере закупок. Совет также занимается изучением предложений, направленных на улучшение функционирования контрольных и аудиторских органов, выдает соответствующие рекомендации и вносит свой экспертный вклад в оценку проектов нормативных актов, затрагивающих усовершенствование законодательства о контрактной системе в части контроля и аудита. Еще одна важная роль совета заключается в разработке предложений по изменениям в действующем законодательстве, которые затрагивают контроль и аудит в сфере закупок [5. – С. 83].

Область государственных закупок находится под усиленным вниманием со стороны регулирующих органов. Важно подчеркнуть, что спектр информации, подлежащей запросу в рамках надзора общественных организаций, является практически безграничным, за исключением данных, отнесенных к категории государственной тайны.

Совершенствование подсистемы контроля закупок имеет множество аспектов. Основные из них направлены:

1) на уменьшение затрат, связанных с контрольными процедурами, как для поставщиков, так и для заказчиков;

2) гармонизацию практики применения законодательных норм, регулирующих контрактные отношения;

3) предотвращение правонарушений путем усиления контроля (вместо реакции на нарушения постфактум);

4) увеличение объема закупок, попадающих под надзор контрольных органов;

5) усиление открытости действий контролирующих органов и повышение уровня доверия к ним со стороны общества и участников рынка;

6) создание трехуровневой системы контроля, включающей проверку процедур, финансовую диагностику и информационное сопровождение.

В контексте Федерального закона № 44-ФЗ, помимо прочего, закреплена норма об общественном обсуждении закупок с четким указанием случаев, когда такое обсуждение является обязательным по решению Правительства Российской Федерации. Граждане, объединения граждан, а также ассоциации юридических лиц имеют возможность инициировать запросы, касающиеся хода закупочных процессов. При этом общественные объединения могут иметь или не иметь

статус юридического лица, что не влияет на их право подавать такие запросы.

С переходом к контрактной системе предполагается повышение степени прозрачности в сфере государственных закупок и усиление возможностей контрольных механизмов. Общественный контроль открывает перед гражданским сообществом и корпоративными участниками новые горизонты для проведения аналитических оценок, мониторинга эффективности закупок и исполнения контрактов. Такая практика общественного участия ранее не имела законодательного основания, но сейчас данное направление работы получило закрепление в законе. Это предоставляет гражданам, некоммерческим организациям и бизнес-сообществу право на контроль за использованием государственных финансов и участие в планировании закупок, способствуя тем самым налаживанию взаимодействия между государственными органами и гражданским обществом [4. – С. 191].

В соответствии с нормативными положениями статьи 107 Федерального закона № 44-ФЗ, нарушения в сфере государственных и муниципальных закупок могут повлечь за собой разнообразные виды ответственности, в том числе дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и даже уголовную. В случае нарушения условий контракта стороны обязаны уплатить неустойку, которая может быть выражена в форме штрафов или пени. Контракт при определенных обстоятельствах может быть расторгнут. Для предотвращения недобросовестных практик введена такая мера наказания, как внесение в список недобросовестных исполнителей [1. – С. 273].

В соответствии с законодательной нормой, в случае невыполнения или некачественного выполнения контракта заказчик имеет право удержать средства, внесенные в качестве гарантии выполнения контракта, или же истребовать платеж по независимой гарантии. В частности, пени за задержку выполнения обязательств взыскиваются всегда, тогда как штрафы применяются за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Детализация их размеров и процедура взыскания должны быть четко прописаны в контрактных условиях, при этом обычно они

определяются исходя из установленных Правил, утвержденных Постановлением № 1042¹.

В контексте необходимости обеспечения выполнения контракта исполнитель имеет возможность внести на счет заказчика необходимую сумму или предоставить независимую банковскую гарантию согласно части 3 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ. При обнаружении фактов невыполнения или ненадлежащего выполнения контракта поставщиком заказчик вправе взыскать гарантийное обеспечение или его часть, эквивалентную размеру начисленной неустойки, если поставщик не произвел уплату добровольно и такое условие закреплено в контракте.

Следует отметить, что конкретный механизм осуществления данных мер не урегулирован законодательством в полной мере. Вероятно, при одностороннем расторжении контракта заказчиком или по решению суда заказчик имеет полное право на удержание внесенных средств или предъявление требования по независимой гарантии в соответствии с размерами, установленными контрактом [8. – С. 99].

Для обеспечения гарантии надежности исполнения контрактных обязательств особенно важно четко оговорить в договорных условиях ситуации, когда возможно не производить возврат средств, выступавших гарантом обязательств, или применять меры по взысканию по банковской гарантии. Кроме того, следует четко прописать процедуру применения данных мер. Такие договоренности должны быть точно оформлены, включая и те, что касаются обязательств, подкрепленных гарантиями.

Также договор должен содержать положения, позволяющие заказчику удержать из залога сумму, равную неустойке за нарушение гарантийных

условий, в случае, если исполнитель не покрыл ее по собственной инициативе и если такая возможность предусмотрена договорными условиями.

Сторона договора в соответствии с действующим гражданским законодательством Российской Федерации вправе прекратить договорные отношения односторонним решением, если для этого имеются законные основания, указанные в Гражданском кодексе Российской Федерации для соответствующего вида договоров.

Заказчик или исполнитель, чьи действия или бездействие привели к нарушению обязательств, вследствие чего был нанесен серьезный урон общественным или государственным интересам, могут столкнуться с применением мер ответственности в соответствии с административным законодательством, в частности, в том виде, как это определено в статье 7.32 Кодекса Российской Федерации по административным правонарушениям (далее – КоАП РФ).

Необходимо также акцентировать внимание на необходимости включения в контрактные условия точных критериев оценки качества товаров, выполнения работ или предоставления услуг, а также на определение механизмов контроля за их соблюдением. Это позволит в случае обнаружения дефектов или несоответствий осуществить надлежащее регулирование ситуации и применить договорные санкции в полном объеме, обеспечивая тем самым исполнение контрактных обязательств в установленные сроки и с ожидаемым уровнем качества.

В случаях, когда величина ущерба превысила 1,5 млн рублей, согласно статье 293 Уголовного кодекса России это признается крупным ущербом. К примеру, задержка в подготовке плана по ремонту дорог может привести к сбоям в поставках важнейших товаров в удаленные районы, что, помимо неустоек, повлекло бы административные меры в отношении исполнителя.

Важно помнить, что задержки в выплатах по договору не могут быть подведены под статью 7.32 части 7 КоАП РФ, но для этих случаев существует отдельная статья – 7.32.5 КоАП РФ. Несоблюдение условий Федерального закона № 44-ФЗ влечет за собой финансовые санкции. При этом есть возможность не только штрафовать, но и лишать права занимать определенные должности.

Штрафы могут быть наложены как на заказчика, так и на ответственное лицо в рамках одного правонарушения согласно части 3 статьи 2.1 КоАП РФ. Ответственность предусмотрена за

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 36. – Ст. 5458.

неисполнение или неправомерное исполнение должностными лицами своих обязанностей.

Среди должностных лиц, подпадающих под эту категорию, выделяют руководителя компании, члена комиссии по закупкам, сотрудника, ответственного за проведение закупочных процедур, что определено статьей 2.4 КоАП РФ. Если же согласно внутренним документам никто из сотрудников компании не несет ответственность за закупки, то она ложится на плечи руководителя организации.

Для лиц, которые уже неоднократно привлекались к ответственности за нарушения, схожие с теми, что указаны в части 1 статьи 7.32.3 КоАП РФ, предусмотрена дисквалификация по части 2 той же статьи. ФАС и ее территориальные подразделения занимаются большинством дел, связанных с административными правонарушениями, как это указано в части 1 статьи 23.83 КоАП РФ. Однако суд является тем органом, который рассматривает дела о дисквалификации или штрафах за проведение закупок вне электронной формы, когда это является обязательным, а также в случаях многократных нарушений. Судебное разбирательство может проводиться в районном суде (при наличии предварительного расследования) или в суде мирового судьи, если расследования не было, соответственно частям 2 и 3 статьи 7.32.3, а также части 3 статьи 23.1 КоАП РФ. В подавляющем большинстве случаев за нарушения в сфере госзакупок законодательство предусматривает финансовые взыскания.

В контексте административной ответственности законодательством Российской Федерации предусмотрены конкретные меры воздействия за повторение нарушений. Они могут включать дисквалификационные санкции, подразумевающие запрет на занятие определенных должностей или деятельность в определенной сфере, как это указано в КоАП РФ. Величина финансового наказания за правонарушения может быть выражена через точную сумму или задана диапазоном, минимальные и максимальные пределы которого оговорены законодательно. При этом при определении размера штрафа учитывается целый ряд факторов, в том числе серьезность нарушения, а также наличие обстоятельств, которые могут как смягчать, так и усиливать ответственность правонарушителя.

Отдельно стоит заметить, что ФАС России выделяет особые условия для предприятий, имеющих определенные организационно-

правовые формы, такие как автономные некоммерческие организации и общества с ограниченной ответственностью, действующие в качестве заказчиков в рамках федерального законодательства. Эти организации, осуществляющие закупки в соответствии с отдельными законами, могут подпадать под иные правила относительно административной ответственности, что требует детального анализа и, возможно, индивидуального подхода в каждом конкретном случае, когда дело касается интерпретации законодательных положений.

Для получения развернутых пояснений касательно нюансов применения административных норм рекомендуется запросить официальные разъяснения непосредственно у ФАС России. К примеру, необходимо уточнить, ограничивается ли их толкование лишь определенным порядком закупок, прописанным в соответствующих статьях федерального законодательства.

Согласно действующему законодательству, начиная с периода планирования на 2022 год обязанность по составлению полного плана закупок и обоснования таких закупок отсутствует. Отныне заказчики обязаны разрабатывать только план-график закупок. В связи с этим, согласно положениям КоАП РФ, если организация-заказчик не выполнила требования по подготовке указанных документов, которые уже не предусмотрены законом, то привлечение к ответственности за такое упущение в 2022 г. не является законным.

Важно учитывать, что в случаях нарушения процедур формирования плана-графика закупок закон предусматривает санкции для ответственных лиц. Штрафные санкции могут варьироваться в широких пределах в зависимости от характера и серьезности нарушения.

Таким образом, правильное понимание и применение законодательных требований имеет критическое значение для избежания административной ответственности и сопутствующих финансовых потерь.

В соответствии с правовыми предписаниями, органы власти осуществляют контроль за соблюдением процесса закупок. В последнее время процедурные аспекты закупок претерпели изменения: в частности, утратили актуальность требования к разработке обоснований начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК), а также к определению объектов закупки. Теперь упор делается на стратегическое планирование в

форме плана-графика. В то же время особое внимание уделяется вопросам, которые не касаются планирования напрямую, но критически важны для законности проведения закупок. Несмотря на отсутствие четких формализованных обязательств, вопросы корректности обоснования НМЦК остаются важными, и нарушение установленных правил может привести к административным санкциям.

Определим следующие ключевые аспекты.

Системный контроль в рамках контрактной системы продолжает развиваться с целью миними-

зации расходов участников закупочной деятельности и контролирующих органов, гармонизации практики применения законодательства о закупках, профилактики правонарушений вместо реакции на уже произошедшие инциденты. Также важно расширение контрольного охвата совершаемых закупок и увеличение прозрачности процессов в контролирующих структурах для укрепления доверия общественности и участников рыночных отношений к контролирующим инстанциям [2. – С. 43].

Список литературы

1. *Евсикова Е. В., Севастьянов Е. М.* К вопросу о привлечении к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – Т. 5. – № 2. – С. 270–281.
2. *Казанцев Д. А.* Реформа контрактной системы: проект или реальность? // Бюджетный учет. – 2023. – № 4 (220). – С. 42–45.
3. *Кузнецов К. В.* Прокуратура-2019. Практика проверок по закону № 44-ФЗ // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2019. – № 58. – С. 126–131.
4. *Ливенцева А. А., Стуров А. В., Стурова В. А.* Актуальные изменения в контрактной системе для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Современные проблемы материаловедения. Сборник научных трудов IV Всероссийской (национальной) научно-практической конференции. – Липецк, 2023. – С. 190–194.
5. *Налоева Л. З.* Камеральные и выездные проверки в сфере контрактных отношений, осуществляемые казначейством России // Материалы Афанасьевских чтений. – 2023. – № 1 (43). – С. 82–86.
6. *Пахомова Л. М.* Банковская гарантия как способ обеспечения заявок и обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов в системе контрактных отношений // *Ars Administrandi* (Искусство управления). – 2019. – № 4. – С. 97–111.
7. *Шестакова М.* Уточнены правила проведения проверок в сфере госзакупок // ЭЖ-Юрист. – 2019. – № 14. – С. 3–8.