

УДК 351.712

***СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ  
В СФЕРЕ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ ПРАКТИКИ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ  
ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ***

***Федотов Д.А.***

*Магистр, Экономический факультет,*

*ФГБОУ ВО «Челябинский государственный университет»,*

*Челябинск, Россия*

**Аннотация**

В статье рассматриваются основные проблемы осуществления контроля в сфере закупок. Автором описываются основные случаи возникновения конфликта интересов и нарушений при проведении контрольных мероприятия в сфере закупок. Усложнение контрольной функции в результате создания большого числа органов контроля в сфере закупок и отсутствие контроля в некоторых секторах государственного управления приводят к неэффективности всего закупочного процесса. Предложенные меры призваны создать условия для более эффективного расходования средств государства.

**Ключевые слова:** государственные закупки; контроль в сфере закупок; конфликт интересов; принцип независимости; контрольные мероприятия.

***SYSTEMIC PROBLEMS OF THE CONTROL FUNCTION IN THE PUBLIC  
PROCUREMENT ON THE EXAMPLE OF CHELYABINSK STATE CONTROL  
PRACTICE***

***Fedotov D.A.***

*Masters of Economics, Faculty of Economics,*

*Chelyabinsk State University,*

*Chelyabinsk, Russia*

**Abstract**

The article deals with the main problems of state control in public procurement. The author describes the main cases of conflicts of interest and violations during control activities in the procurement. The increasing complexity of the control function as a result of a large number of control bodies in the procurement and the lack of control in some government sectors lead to the inefficiency of the procurement process. The proposed measures are designed to create conditions for more efficient spending of state funds.

**Key words:** public procurement; state control in public procurement; conflict of interest; principle of independence; control measures.

Сфера государственных закупок является одной из наиболее коррумпированных отраслей экономики [7]. Поэтому от деятельности органов контроля напрямую зависит эффективность не только контрактной системы государственных закупок, но и всей системы государственного управления [2].

Для более действенного осуществления контрольной функции полномочия по проверке разных этапов государственных закупок разделены между большим числом органов контроля. В некоторых ситуациях это усложняет закупочный процесс. Например, может сложиться ситуация дублирования полномочий и проведения нескольких проверок по тому же вопросу и по тем же основаниям [1].

Следует подчеркнуть, что большое число органов контроля в сфере закупок продиктовано законодательно. Для устранения возможных противоречий между ними их деятельность постоянно унифицируется и стандартизируется, например, принятием федеральных стандартов внутреннего государственного финансового контроля.

Однако практика осуществления контроля в сфере закупок показывает, что некоторые проблемы носят системный и чрезвычайный характер. В связи с

этим целью исследования стало изучение такого рода проблем и предложение путей по минимизации их негативных последствий.

В настоящее время наиболее часто встречающимися системными проблемами при осуществлении контроля в сфере закупок являются следующие:

1. В некоторых регионах России существует проблема отсутствия контроля за действиями государственных автономных учреждений на этапе исполнения договоров, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ (далее именуется – 223-ФЗ). Так, в Челябинской области действия данных учреждений при осуществлении закупок в рамках 223-ФЗ контролируются только УФАС по Челябинской области и только на этапах размещения извещения о закупке, проведения торгов и заключения договора<sup>1</sup>. Такие органы власти Челябинской области, как Главное контрольное управление Челябинской области (орган внутреннего государственного финансового контроля), Контрольно-счетная палата Челябинской области (орган внешнего государственного финансового контроля) и Управление Федерального казначейства по Челябинской области, в принципе не наделены полномочиями по проверке действий государственных автономных учреждений в сфере закупок по 223-ФЗ. В связи с этим в Челябинской области полностью отсутствует контроль за государственными автономными учреждениями на этапе исполнения договоров, заключенных в рамках 223-ФЗ.

Проблема усложняется не так давно наметившейся в Челябинской области тенденцией по преобразованию государственных бюджетных учреждений в государственные автономные учреждения. В частности, в июне 2021 года таким образом была преобразована Областная клиническая больница № 3<sup>2</sup>. В результате за период с 01.07.2021 г. по 31.12.2021 г. из поля зрения

---

<sup>1</sup> Пункт 5.3.1.15 Постановления Правительства Российской Федерации от 30.04.2004 г. № 331.

<sup>2</sup> Выписка из ЕГРЮЛ от 22.01.2022 г. № ЮЭ9965-22-24250175 // Режим-доступа: <https://egrul.nalog.ru/index.html#> (дата обращения: 22.01.2022).

контроля выпало контрактов на сумму более 2,1 млрд. рублей<sup>3</sup>.

В некоторых из вышеуказанных контрактов предметом закупки стали те же самые услуги и товары, которые до преобразования приобретались с существенными нарушениями. Например, снова закупаются транспортные услуги легковыми автомобилями на 9,7 млн. рублей<sup>4</sup>, которые в предыдущем контракте на 11,0 млн. рублей были приняты и оплачены не на условиях контракта [5], или дезинфицирующие средства на 16,0 млн. рублей<sup>5</sup>, которые ранее закупались по завышенной цене на 1,27 млн. рублей<sup>6</sup>.

Проблема отсутствия специализированного контрольного органа частично компенсируется универсальными полномочиями прокуратуры [4]. Однако универсальность является и основным недостатком, так как небольшое число сотрудников органов прокуратуры не обладают специальными знаниями в сфере закупок.

В связи с этим наделение Главного контрольного управления Челябинской области полномочиями по проверке государственных автономных учреждений на этапе исполнения договоров, заключенных в рамках 223-ФЗ, необходимо для предупреждения и выявления случаев неэффективной закупочной деятельности.

2. В особо резонансных случаях органами контроля в сфере закупок нарушается подведомственность рассмотрения обращений. По общему правилу федерального законодательства на этапах обоснования начальной (максимальной) цены, исполнения контрактов, целевого использования поставленных товаров региональные органы контроля осуществляют контроль

---

<sup>3</sup> Реестр договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/contractfz223/search/results.html> (дата обращения: 22.01.2022).

<sup>4</sup> Реестровая запись договора от 27.12.2021 г. № 57447041747210010950000 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/contractfz223/card/contract-info.html?id=12846097> (дата обращения: 22.01.2022); Реестровая запись договора от 21.12.2021 г. № 57447041747210010340000 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/contractfz223/card/contract-info.html?id=12772989> (дата обращения: 22.01.2022).

<sup>5</sup> Реестровая запись договора от 05.08.2021 г. № 57447041747210000760000 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/contractfz223/card/contract-info.html?id=11872024> (дата обращения: 22.01.2022).

<sup>6</sup> Акт внеплановой проверки Главного контрольного управления Челябинской области от 07.07.2021 г. № 06-09/63 // Режим-доступа <https://zakupki.gov.ru/controls/documentIcrDownload?documentId=1301624> (дата обращения: 14.01.2022).

за закупками для региональных нужд, а муниципальные органы – для муниципальных нужд<sup>7</sup>. Однако в случаях, когда СМИ публикуют информацию о существенных нарушениях с большим общественным резонансом или правоохранительные органы направляют материалы в рамках уголовного дела, региональные органы контроля проводят проверки в отношении закупок для муниципальных нужд с целью обеспечения максимальной независимости между органом контроля и проверяемым субъектом.

Возможную ответственность за указанные действия региональные органы в сфере закупок разделяют с высшими должностными лицами субъектов РФ путем направления им писем для согласования проведения проверок. Например, Главное контрольное управление Челябинской области по согласованию с Губернатором Челябинской области провела проверку в отношении Управление капитального строительства г. Челябинска на предмет исполнения муниципального контракта по строительству детского сада на 205,8 млн. рублей<sup>8</sup>.

Зачастую нарушение подведомственности «оправдывается» выявлением фактов нанесения значительного ущерба публичным и общественным интересам. В данном примере органом контроля были установлены факты неправомерного использования бюджетных средств на сумму 4,0 млн. рублей.

Другой проблемой подведомственности органов контроля в сфере закупок является правовая неопределенность вокруг внеплановых проверок, проводимых в отношении администраций муниципальных образований. В некоторых муниципальных образованиях органы контроля в сфере закупок являются структурными подразделениями администраций (то есть прямо подчиняются им) и, как следствие, не имеют статуса отдельного юридического лица. В результате конфликта интересов при поступлении в структурные подразделения администрации информации о нарушениях, совершенных

<sup>7</sup> Часть 9 статьи 99 Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ

<sup>8</sup> Реестровая запись результатов внеплановой проверки от 21.09.2021 г. № 202175200401000216 // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/controlresult/card/info.html?icrRevisionId=740311> (дата обращения: 22.01.2022). Вектор экономики | [www.vectoreconomy.ru](http://www.vectoreconomy.ru) | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

непосредственно администрацией, обращение в большинстве случаев перенаправляется в региональный орган контроля в сфере закупок, который, как уже ранее было указано имеет ряд ограничений в полномочиях. Например, жалоба на администрацию Еманжелинского района при обосновании начальной (максимальной) цены аукционов на выполнение работ по благоустройству дворовых территорий поступила в ее структурное подразделение – отдел внутреннего муниципального финансового контроля и контрактной системы. В связи с возникшим конфликтом интересов обращение было перенаправлено в Главное контрольное управление Челябинской области, которое, в свою очередь, направило его на согласование Губернатору Челябинской области<sup>9</sup>.

Существует несколько вариантов решения указанных выше проблем. С одной стороны, можно перенаправлять обращения в территориальный орган федерального органа контроля в сфере закупок, то есть в УФК по Челябинской области. Однако с учётом большого числа подобных обращений и небольшой численности персонала территориальных органов эффективность и полнота проводимых контрольных мероприятия может снизиться. С другой стороны, можно расширить полномочия региональных органов контроля в сфере закупок в части проверки закупок для муниципальных нужд на этапах обоснования начальной (максимальной) цены, исполнения контрактов, целевого использования поставленных товаров.

3. Системной проблемой являются постоянно возникающие ситуации конфликта интересов при осуществлении контроля в сфере закупок в отношении высших органов исполнительной власти субъектов РФ. Например, закупочную деятельность Правительства Челябинской области проверяет Главное контрольное управление Челябинской области, начальник которого является членом Правительства Челябинской области<sup>10</sup>. При этом начальника Главного контрольного управления Челябинской области и его заместителей

<sup>9</sup> Реестровая запись внеплановой проверки от 29.11.2021 г. № 202175200401000294 // Режим-доступа: [https://zakupki.gov.ru/epz/unscheduledinspection/search/search\\_eis.html](https://zakupki.gov.ru/epz/unscheduledinspection/search/search_eis.html) (дата обращения: 21.01.2022).

<sup>10</sup> Статья 6 Закона Челябинской области от 17.12.2001 г. № 57-ЗО.

назначает и освобождает от должности Губернатор Челябинской области, который возглавляет Правительство Челябинской области и фактически является работодателем<sup>11</sup>. В данной ситуации не реализуются принципы независимости и объективности органов контроля, установленные федеральными стандартами<sup>12</sup>.

Следовательно, необходимо, чтобы руководителей региональных органов контроля в сфере закупок назначали и освобождали высшие представительные органы власти субъектов РФ.

4. Большинство органов контроля в сфере закупок наряду с заказчиками нарушают принцип открытости и прозрачности контрактной системы. Например, контрольные органы не размещают в единой информационной системе в сфере закупок (далее именуется – ЕИС) сведения о судебных актах, принятых в связи с вынесенными решениями (предписаниями) по контрольным мероприятиям<sup>13</sup>. Неразмещение указанной информации в ЕИС, во-первых, приводит к невозможности формирования единообразной правоприменительной практики судебными и контролирующими органами, во-вторых, тормозит развитие общественного контроля, как эффективного инструмента предупреждения новых правонарушений, и, в-третьих, создает препятствия при создании более совершенной системы оценки деятельности органов контроля. Несвоевременное размещение также имеет ряд негативных последствий в виде увеличения расходов на совершение контрольных действий и усложнения закупочных процедур для заказчиков.

5. Вступление в силу федеральных стандартов внутреннего государственного финансового контроля породило еще одну проблему, которая может свести на нет все старания органов контроля в сфере закупок. В настоящее время органы контроля в сфере закупок в качестве доказательств могут использовать документы только в виде оригиналов или их надлежаще

---

<sup>11</sup> Пункт 3 части 3 статьи 7 Закона Челябинской области от 12.11.2004 г. № 295-30.

<sup>12</sup> Пункты 5, 6 Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2020 г. № 95.

<sup>13</sup> Пункта 29 Постановления Правительства Российской Федерации от 27.10.2015 г. № 1148.

заверенных копий<sup>14</sup>. В условиях пандемии многие документы направлялись объектами контроля в сканированном виде, что не соответствует федеральному стандарту. В результате, это приводит к тому, что органы контроля в сфере закупок не могут их использовать в качестве доказательства при проведении контрольных мероприятий. Включение в результаты проверок данных доказательств может повлечь признание их судом недействительными.

Некоторые авторы предлагают цифровизировать деятельность органов внутреннего государственного финансового контроля, в том числе уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, и внедрить дистанционный метод контроля, мотивируя это развитием информационных технологий и соответствующей потенциальной экономией временных и бюджетных ресурсов на осуществление контрольных мероприятий. Например, проводить камеральные проверки «без фактического контакта ревизора и объекта контроля», в том числе с помощью автоматизированных систем [3].

Постепенная цифровизация закупочного процесса (полный перевод всех конкурентных закупок в электронный вид, электронное активирование на этапе приемки результатов исполнения контракта, введение приоритета электронных документов над бумажными носителями) действительно вынуждает органы контроля в сфере закупок осуществлять некоторые контрольные мероприятия дистанционно.

Однако исследования показывают, что одним из основных нарушений в сфере государственных закупок Челябинской области является размещение заказчиками недостоверной или неполной информации в такой автоматизированной системе, как единая информационная система в сфере закупок [6]. Данная проблема осложняется тем, что в некоторых случаях (около 35% проверенных ГКУ Челябинской области контрактов в 2021 году)<sup>15</sup> заказчики не размещают или размещают несвоевременно информацию об

<sup>14</sup> Пункт 51 Постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 г. № 1235.

<sup>15</sup> Результаты контроля 44-ФЗ // Режим-доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/controlresult/search/results.html> (дата обращения: 21.01.2022).

исполнении контракта.

В связи с этим, внедрение дистанционного метода контроля является сомнительным и нецелесообразным. Органу контроля в сфере закупок в любом случае придется непосредственно взаимодействовать с заказчиком путем запроса дополнительных документов и пояснений. Кроме того, учитывая, что размещение недостоверной информации об исполнении контракта в большинстве случаев сопровождается приемкой товара не на условиях контракта (информация в товарной накладной не соответствует действительности), органу контроля в сфере закупок также придется проводить осмотр принятых товаров с выездом к заказчику.

Таким образом, рассмотренные проблемы приводят к увеличению риска проведения неэффективных контрольных мероприятий в сфере закупок. Отсутствие контроля за определенными действиями государственных учреждений не только создают условия для совершения коррупционных правонарушений, но и противоречат базовым принципам государственного управления. Нарушение принципа законности со стороны органов контроля приводит к признанию судом их результатов недействительными и сложности реализации принципа неотвратимости наказания в бюджетной сфере.

### **Библиографический список:**

1. Бычков, М.С. Организация государственного контроля в сфере государственных закупок и ее противоречия Конституции Российской Федерации / М.С. Бычков // Право и государство: теория и практика. – Королев: Бобылев А.И., 2019. – № 1 (169). – С. 6-9.

2. Дюдишева, Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования финансового контроля в сфере закупок, товаров, услуг для обеспечения муниципальных нужд / Д.В. Дюдишева // Аграрное и земельное право. – Королев: Бобылев А.И., 2019. – № 6 (174). – С. 110-112.

3. Кильматов, Р.Р. Вопросы совершенствования внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля / Р.Р. Кильматов // Научный электронный журнал меридиан. – Якутск: ИП Осенина Ирина Леонтьевна, 2020. – № 12 (46). – С. 258-260.

4. Савелов, М.А. Универсализм и всеобъемлющий характер прокурорского надзора, как отличительные особенности прокурорской власти от иной контрольной власти / М.А. Савелов // Пробелы в российском законодательстве. – М.: Издательский дом «Юр-ВАК», 2014. – № 3. – С. 34-38.

5. Федотов, Д.А. Анализ финансовых нарушений при изменении условий государственных контрактов / Д.А. Федотов // Актуальные вопросы современной экономики. – Махачкала: ООО «Институт развития образования и консалтинга», 2022. – № 1. – Режим-доступа: <http://админ.авсэ.рф/Files/ArticleFiles/cc86b360-47c6-471b-9016-4418543add85.pdf> (дата обращения: 22.01.2022).

6. Федотов, Д.А. Проблемы реализации принципа открытости и прозрачности сфере государственных закупок / Д.А. Федотов // Вектор экономики. – Пермь: Индивидуальный предприниматель Мухин Максим Николаевич, 2022. – № 1 (67). – Режим-доступа: <http://www.vectoreconomy.ru/images/publications/2022/1/financeandcredit/Fedotov.pdf> (дата обращения: 22.01.2022).

7. Чирков, Д.К. К вопросу о совершенствовании государственной политики в сфере противодействия коррупции в системе государственных и муниципальных закупок / Д.К. Чирков // Социальная интеграция и развитие этнокультур в евразийском пространстве. – Барнаул: Алтайский государственный университет, 2020. – Т. 1. – № 9. – С. 90-96.

*Оригинальность 93%*