

На правах рукописи

Козлова Наталья Сергеевна

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Специальность 5.1.2 — Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва — 2026

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Колосова Ирина Михайловна

Официальные оппоненты: **Винокуров Александр Юрьевич**,
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации», НИИ, от-
дел научного обеспечения прокурор-
ского надзора и укрепления законно-
сти в деятельности таможенных
органов и на транспорте, заведующий

Мишакова Надежда Валерьевна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГАОУ ВО «Московский государ-
ственный юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», ка-
федра организации судебной и проку-
рорско-следственной деятельности,
доцент

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государ-
ственная юридическая академия»

Защита состоится 24 сентября 2026 года в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета 10.2.002.01, созданного на базе Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) г. Москва, 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» <https://rpa-mu.ru/>.

Автореферат разослан «_____» _____ 2026 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Ю. А. Лютаревич-Гефтер

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время сфера закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — закупок) является одной из самых неблагоприятных с точки зрения выявляемых в ней нарушений законодательства. Картельные сговоры, фирмы-однодневки и фирмы-посредники, откаты, нарушения конкурентной среды, фиктивные закупки, намеренное завышение цен на приобретаемые товары, работы, услуги, безосновательное проведение закупок у единственного поставщика, осуществление закупок с использованием малоэффективной и неконкурентной процедуры, неразмещение заказов у субъектов малого предпринимательства — все это позволяет говорить о высоком уровне криминализации отношений, возникающих в сфере закупок. Дача и получение взяток должностными лицами, злоупотребление полномочиями, хищение денежных средств подтверждают коррупционную направленность нарушений, выявляемых в рассматриваемой сфере.

Следует подчеркнуть, что в сфере закупок, регулируемых федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) и от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ), ежегодно заключаются контракты на огромные денежные суммы. Так, в 2018 году сумма контрактов по Закону № 44-ФЗ составила 7 028,34 млрд рублей, в 2021 году — 10 127,15 млрд рублей, в 2025 году — 12 556,09 млрд рублей¹. А по Закону № 223-ФЗ в 2018 году — 18 642,51 млрд рублей, в 2021 году — 20 773,91 млрд рублей, в 2025 году — 10 988,32 млрд рублей².

Различные формы нарушений законодательства о закупках приводят к нецелевому использованию бюджетных средств, что негативно сказывается на государственном бюджете в частности и отечественной экономике в целом.

Все вышеперечисленное подчеркивает острую необходимость организации качественного и эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Для наибольшей эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере реализуются межведомственные планы, обеспечивается конструктивный информационный обмен, организуются

¹ См.: Статистика. 44-ФЗ // ЕИС. Закупки : сайт. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 21.01.2026).

² См.: Там же.

целевые контрольно-надзорные мероприятия. Пристальное внимание уделяется социально значимым сферам. Специфика организации закупок, многочисленные нарушения участниками федерального законодательства данной сферы, теневой сектор свидетельствуют о настоятельной необходимости усиления прокурорского надзора, а также повышения его качества, что подтверждает актуальность избранной темы.

Степень научной разработанности темы исследования. Теория и практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок исследовалась в научных трудах М. О. Акопджановой, Г. В. Артамонова, Е. В. Богатовой, Н. Д. Бут, А. С. Журавлевой, Е. В. Куриловой, Н. А. Игониной, М. Ф. Максютова, А. Н. Малышева, О. С. Опеньшева, А. В. Паламарчука, С. В. Перова, Н. Н. Погоняйловой, Т. А. Тухватуллина, И. М. Яненко и других.

Правовое регулирование и совершенствование закупок, а также отдельные аспекты данного института становились предметом диссертационных исследований К. И. Фамиевой «Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе» (Челябинск, 2014); Е. А. Малыхиной «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования» (Саратов, 2015); М. С. Соловьева «Административно-правовые основы публичных закупок» (Екатеринбург, 2019); П. П. Кабытова «Административно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Москва, 2021); Ш. М. Шурпаева «Уголовно-правовая и криминологическая характеристика преступлений коррупционной направленности в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Москва, 2021), М. В. Шмелевой «Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации» (Саратов, 2022). Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок исследовались в работе М. Ф. Максютова «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Москва, 2018).

Изучение проблем организации, регулирования и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, пути их разрешения стали основой для монографических исследований «Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг: монография» (Москва, 2017), М. Ф. Максютова «Проку-

рорский надзор за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Москва, 2021).

Проведенный анализ научной литературы свидетельствует о недостаточно полных исследованиях. В первую очередь, это выражается в рассмотрении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок с точки зрения исполнения Закона № 44-ФЗ или Закона № 223-ФЗ. Такой подход влечет сужение как понимания самого прокурорского надзора в указанной сфере, так и его объектов. Следствием этого становится разрешение не в полной мере поставленных перед органами прокуратуры задач. Одновременно с этим на текущий момент возникли существенные пробелы, которые указывают на необходимость правового регулирования исследуемого вопроса. В связи с этим настоящее исследование направлено на решение имеющихся проблем в области прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, а указанные обстоятельства предопределяют актуальность и своевременность научной разработки избранной проблематики с точки зрения теории и практики прокурорского надзора.

Цель диссертационного исследования состоит в формировании теоретических и правовых положений осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, разработке теоретических основ методики организации и осуществления прокурорских проверок и контрольно-надзорных мероприятий в сфере закупок, а также дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности органов прокуратуры.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- определить понятие, цель, задачи, сущность, содержание, направления и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;
- сформулировать предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;
- выделить объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;
- в целях организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок обосновать определение контрактной системы в сфере закупок;
- в целях осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок дать определение понятию «закупочная деятельность»;
- выделить классификацию нарушений в сфере закупок, сформированную на основании анализа состояния законности в исследуемой

сфере, а также нарушений законодательства о закупках, антикоррупционного и антимонопольного законодательства;

- выявить особенности организационного аспекта прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;

- разработать положения по повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок и совершенствованию методических рекомендаций в названной сфере.

Объектом диссертационного исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся при организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Предметом диссертационного исследования выступают законодательные и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, правовые нормы о закупках, научные концепции и взгляды ученых по указанной тематике, правоприменительная практика.

Методологическая основа исследования. В ходе работы применялись всеобщие, общенаучные и частнонаучные методы исследования.

Диалектический метод познания использовался для всестороннего исследования прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, а также стал первоосновой для решения поставленных исследовательских задач.

С целью выявления специфики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, формулировании его цели, задач и предмета использовались следующие общенаучные методы: абстрагирование, анализ, синтез, дедукция, индукция и аналогия.

Формально-юридический метод применялся при изучении нормативной основы осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок. Использование формально-логического метода позволило в целях организации и осуществления исследуемого направления прокурорского надзора сформулировать и обосновать определение закупочной деятельности и контрактной системы в сфере закупок. Системный подход предоставил возможность для формирования научной позиции, выраженной в том, что прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере закупок следует рассматривать не только с позиции соответствия действий участников закупок и иных уполномоченных органов законодательству о закупках, но и с точки зрения соблюдения норм антимонопольного и антикоррупционного законодательства при осуществле-

нии закупок. Использованный метод правового моделирования, обеспечил выявление пробелов в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ, посвященных вопросам организации и осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Метод статистического обобщения применялся при исследовании статистических данных и аналитических материалов Генеральной прокуратуры РФ, сведений о работе федеральных органов исполнительной власти по осуществлению контроля (надзора) в сфере закупок. Социологический метод использовался при проведении анкетирования заказчиков и при опросе прокурорских работников.

Применение указанных методов и научных подходов позволило исследовать объекты и явления во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить особенности исследуемого направления прокурорского надзора, сделать обобщения и сформулировать выводы.

Теоретическую базу диссертационного исследования составили труды российских ученых, исследовавших общие вопросы прокурорского надзора А. Д. Берензона, С. Г. Бывальцевой, М. В. Вавилина, В. В. Васюшкина, Ю. Е. Винокурова, А. Ю. Винокурова, О. А. Грачевой, С. Х. Джигоева, А. Х. Казариной, Н. Н. Карпова, Б. В. Коробейникова, Т. С. Назрицкой, Т. И. Отческой, А. В. Паламарчука, А. Ф. Смирнова, Н. В. Субановой и других.

Существенное значение для данного исследования имели работы, посвященные вопросам прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок Е. В. Богатовой, Н. Д. Бут, А. С. Журавлевой, Е. В. Куриловой, Н. А. Игониной, А. А. Максурова, М. Ф. Максютова, А. Н. Малышева, Н. В. Мининой, О. Н. Лавровой, О. С. Опышева, Т. А. Тухватуллина и других.

Цель и задачи исследования обусловили необходимость обращения к трудам российских ученых, изучающих вопросы прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции, а также работам, рассматривающим коррупционные проявления в закупках О. А. Грачевой, О. Ю. Гороховой, А. В. Кузнецова, А. И. Землина, Т. Л. Козлова, Б. В. Коробейникова, Э. А. Прохорова, А. Е. Русецкого, М. А. Соколова, Н. Б. Хлыстовой, Ш. М. Шурпаева и других.

В процессе исследования были проанализированы работы и выводы, отраженные в трудах ученых о закупках Е. В. Агаповой, Л. В. Андреевой, О. А. Беляевой, К. А. Костиной, П. П. Кабытова и других.

Нормативную базу диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от

17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), Закон № 44-ФЗ, Закон № 223-ФЗ, Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон о противодействии коррупции), иные федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие вопросы осуществления закупок, а также организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили:

- результаты практической деятельности органов прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок;

- статистические данные и аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ за 2013–2025 годы;

- итоги анкетирования 107 заказчиков из 43 субъектов Российской Федерации (республики Башкортостан, Бурятия, Коми, Крым, Татарстан, Удмуртская Республика, Ленинградская, Нижегородская, Мурманская, Пензенская, Сахалинская, Челябинская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург и другие регионы);

- итоги опроса 130 прокурорских работников;

- сведения о работе федеральных органов исполнительной власти и данные общественных организаций, опубликованные на их официальных сайтах.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в формировании теоретических и правовых положений осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, разработке теоретических основ методики организации и осуществления прокурорских проверок и контрольно-надзорных мероприятий в сфере закупок, а также дальнейшего совершенствования правового регулирования деятельности органов прокуратуры.

Автором по-новому определена цель прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, его предмет, конкретизированы объекты прокурорского надзора, основные задачи и направления, присущие исследуемому виду деятельности. На основе анализа прокурорской практики предложена система типичных нарушений, допускаемых участниками сферы закупок, в соответствии с которой определены составляющие элементы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок. Изложенные выводы и обобщения позволили сформулировать предложения по совер-

шенствованию организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ.

Проведенное исследование позволило сформулировать следующие основные, обладающие новизной или имеющие элементы научной новизны **положения, выносимые на защиту**.

1. Сформулирована цель прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, под которой понимается обеспечение соответствия действий (бездействия) участников системы закупок законам и подзаконным актам, регулирующим сферу закупок, принятия (издания) ими правовых актов, не противоречащих указанному законодательству, а также обеспечение соблюдения законности в деятельности органов контроля (надзора) в сфере закупок.

2. Определен предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, под которым понимается исполнение законодательства, регулирующего сферу закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, участвующими в них субъектами системы закупок; соответствие принимаемых (издаваемых) субъектами системы закупок подзаконных актов законодательству о закупках; исполнение антимонопольного и антикоррупционного законодательства в части, касающейся закупочной деятельности; соблюдение законности в деятельности органов контроля (надзора) в сфере закупок.

Доказано, что при осуществлении надзора за исполнением законодательства в сфере закупок прокурорам необходимо устанавливать соответствие действий (бездействия) участников системы закупок не только законам, но и подзаконным актам, регулирующим сферу закупок, реагируя на такие нарушения путем направления информации.

3. Обосновано, что объектами прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок являются заказчики, осуществляющие закупки товаров, работ, услуг на основании Закона № 44-ФЗ и (или) Закона № 223-ФЗ, поставщики (исполнители), заключенных контрактов, участники закупки, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок, экспертные организации, а также органы, осуществляющие контроль (надзор) в сфере закупок.

В случае установления Казначейского сопровождения заключения контрактов, к объектам прокурорского надзора следует отнести и Федеральное казначейство (его территориальные органы).

Доказано, что при проведении проверки исполнения законодательства в сфере закупок, прокурорским работникам надлежит устанавливать признаки заказчика, а также законодательный акт, на основании которого объект проверки осуществляет закупочную деятельность (Закон № 44-ФЗ или Закон № 223-ФЗ).

4. Доказано, что закупочная деятельность является одним из элементов системы закупок, законность осуществления которой необходимо проверить прокурору. Для понимания пределов закупочной деятельности предложено авторское определение закупочной деятельности, под которой понимается совокупность действий, осуществляемых заказчиками с момента определения потребности в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до полного исполнения заключенного контракта его сторонами, а равно принятие ими при необходимости мер, направленных на обеспечение исполнения контракта.

5. В целях организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок дано авторское определение понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которое должно быть предусмотрено в Законе № 44-ФЗ и под которым понимается комплекс законодательных процедур, включающих в себя порядок планирования, организации и проведения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заказчиками, определенными указанным федеральным законом; уполномоченные государственные органы, осуществляющие контроль (надзор) деятельности участников закупочных правоотношений в рамках этого законодательного акта; а также совокупность вспомогательных ресурсов, необходимых для нормального совершения закупок.

6. В целях совершенствования методики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок предложена классификация нарушений, связанных с:

- неисполнением (ненадлежащим исполнением) законодательства о закупках;
- неисполнением (ненадлежащим исполнением) антимонопольного законодательства при осуществлении закупочной деятельности;
- неисполнением (ненадлежащим исполнением) законодательства о противодействии коррупции при осуществлении закупочной деятельности.

Предложенная классификация призвана разграничить направления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

7. С целью формирования новой совокупности методических подходов к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок обоснованы и разработаны в качестве критериев для осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок характерные признаки нарушений в сфере закупок, а с целью формирования методики осуществления прокурорских проверок и их организации обоснованы и разработаны типовые нарушения в сфере закупок, а также способы их выявления. Данные выводы и предложения рекомендовано включить в организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ.

Доказано, что в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок проверке исполнения подлежат нормы Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ. Выявленные различия в содержании организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ позволили автору обосновать необходимость их единообразия и приведения в соответствие, что поможет обеспечить надлежащий прокурорский надзор за исполнением требований Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ.

8. В целях создания организационных предпосылок осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок обосновано предложение о создании в структуре Управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики, входящего в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ, отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, с наделением его соответствующими полномочиями.

Теоретическая значимость диссертационного исследования выражается в сформулированных автором теоретических основ осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, включающих в себя обеспечение полного и точного соблюдения законодательства о закупках всеми участниками процесса, выявление нарушений действующего законодательства, а также установление причин и условий, способствующих им, их незамедлительное устранение и предотвращение будущих нарушений посредством принесения актов прокурорского реагирования. Полученные научные положения и теоретические выводы, сделанные автором, позволили обосновать особенности прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, а также сформулировать методические

рекомендации по вопросам организации и осуществления прокурорских проверок и контрольно-надзорных мероприятий в сфере закупок.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в актуализации комплекса рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок. Сформулированные выводы, предложения и рекомендации, которые относятся к предмету диссертационного исследования, могут быть использованы прокурорскими работниками при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, а также при планировании и организации прокурорских проверок.

Научные результаты, изложенные в диссертационном исследовании, могут быть применены в образовательном процессе при преподавании учебной дисциплины «Прокурорский надзор», в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки прокурорских работников, а также в рамках научной деятельности, посвященной изучению проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на кафедре уголовного процесса и криминалистики ВГУЮ (РПА Минюста России). Основные положения работы опубликованы в девяти статьях, в том числе шесть статей в ведущих рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации результатов диссертационного исследования.

Разработанные диссертантом положения и предложения использовались:

- при проведении практических занятий на юридическом факультете во ВГУЮ (РПА Минюста России) (акт о внедрении от 12.11.2025 № 01/2283);

- апробированы в докладах и сообщениях на научных конференциях различного уровня, в числе которых: Научно-практическая конференция аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, ВГУЮ (РПА Минюста России) 22 апреля 2016 г.); Научно-практическая конференция аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, ВГУЮ (РПА Минюста России) 21 апреля 2017 г.); XIV Международная научно-практическая конференция «Державинские чтения» (г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет 17–19 октября 2019 г.); XVI Международная

научно-практическая конференция «Державинские чтения» (г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет 23–26 мая 2021 г.); XV научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (г. Москва, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», 27 апреля 2023 г.); IX Всероссийская научно-практическая конференция «Организация прокурорской деятельности: традиции и инновации (Сухаревские чтения) (к 100-летию Великого практика и ученого А. Я. Сухарева)», (г. Москва, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», 6 октября 2023 г.); конференция «Цифровые технологии в прокурорской деятельности» (г. Москва, ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», 31 октября 2023 г.); XVII Международная научно-практическая конференция «Державинские чтения» (г. Москва, ВГУЮ (РПА Минюста России) 21–23 ноября 2023 г.); Международный конгресс молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права», секция «Актуальные проблемы прокурорского надзора и прокурорской деятельности на современном этапе и пути их решения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 5–6 апреля 2024 г.); круглый стол «Современное международное сотрудничество органов прокуратуры: проблематика конвергенции и диверсификации функций» (г. Москва, МГЮА, 5–6 апреля 2024 г.); XVIII Международная научно-практическая конференция «Державинские чтения», (г. Москва, ВГУЮ (РПА Минюста России) 19-21 ноября 2024 г.); XIII Петербургский международный юридический форум (г. Санкт-Петербург, 19–21 мая 2025 г.).

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяется объект и предмет, формулируются цели и задачи, обосновывается методологическая и теоретическая основа исследования, характеризуется ее научная новизна, излагаются основные положения, выносимые на защиту, аргументируется теоретическая и практическая значимость, степень достоверности и апробация полученных результатов.

Первая глава «Теоретические и правовые основы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» включает в себя три параграфа.

В первом параграфе «Теоретические основы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» проведен комплексный анализ понимания прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, уделяется внимание анализу норм действующего Закона о прокуратуре в части понимания предмета надзора за исполнением законов и делается вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере закупок входит в данное направление надзора.

Прокуратурой РФ наравне с уполномоченными органами, осуществляющими контроль (надзор) за закупками, ведется надзорная деятельность. Автор отмечает, что она несколько шире, чем деятельность контролирующих органов. Основываясь на этом, а также беря во внимание соотношение контроля и надзора в сфере закупок, автором предлагается включить в предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок надзор за своевременностью и полнотой совершаемых органами контроля (надзора) действий, направленных на устранение нарушений, выявляемых в ходе контрольной (надзорной) деятельности, выполнение ими обязанностей по выявлению и пресечению нарушений.

Сформулированные автором предмет и цель рассматриваемого прокурорского надзора, а также анализ иных позиций, встречаемых в научной литературе, позволили определить соответствующие задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок.

Второй параграф «Законодательство в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как правовая основа прокурорского надзора: становление и современ-

ное состояние» посвящен анализу законодательства о закупках, истории развития закупочных отношений, что способствовало выделению основных задач института закупок, а значит, приблизиться к пониманию основ, которые должны быть учтены при построении модели прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок. Проведенный анализ нормативных правовых актов в сфере закупок послужил основой для вывода о том, что предусмотренное Законом № 44-ФЗ определение контрактной системы не является полным и нарушает законы логики. В частности, допущена ошибка «круг в определении», т. е. определение понятия через само себя. Аргументировано, что правильное понимание данного понятия позволит верно определить пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок, а также вопросы его организации.

В третьем параграфе «Анализ современного состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» проводится анализ статистических данных, размещенных на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ, ежегодных отчетов, сформированных по итогам мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок, результатов рассмотренных жалоб, проверок, проводимых Федеральной антимонопольной службой (далее — ФАС России) в отношении участников закупок, результатов опроса прокурорских работников и анкетирования заказчиков. Доказано, что более полная и правдивая картина состояния законности будет сформирована после внесения некоторых изменений в формы отчетности по надзору за исполнением законов, в том числе в сфере закупок и возобновления их размещения на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ. Предлагается учитывать нарушения в сфере закупок по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ отдельно друг от друга, как это делают на текущий момент органы, осуществляющие мониторинг, аудит и контроль (надзор) в сфере закупок.

Вторая глава «Приоритетные направления осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» состоит из трех параграфов.

Первый параграф «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» включает в себя анализ нормативных правовых актов, посвященных прокурорскому надзору в сфере закупок, позиций авторов, а также материалов практики прокурорского надзора, деятельности органов контроля (надзора) в сфере закупок. Аргументировано перечисляются нарушения в сфере закупок, которые касаются

непосредственно неисполнения норм законодательства о закупках. Также по мнению диссертанта, в перечень нарушений в сфере закупок следует включить и те, что связаны с неоплатой заказчиками исполненных контрактов. Данная позиция подкреплена тем, что такие нарушения касаются не только несоблюдения норм законодательства о закупках, но и затрагивают права субъектов предпринимательской деятельности, защите которых в последние годы уделяется большое внимание. Отмечается необходимость актуализировать организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры РФ. На основании материалов прокурорских проверок автор полагает, что во избежание противоречий между Методическими рекомендациями об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок (далее – Методические рекомендации) и Приказом Генерального прокурора РФ от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» (далее — Приказ № 6) следует включить в Методические рекомендации положения о необходимости выявления нарушений, совершаемых заказчиками при закупках у субъектов малого предпринимательства (далее — СМП) и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СОНКО), а в абз. 3 п. 2.9 Приказа № 6 внести положение о СОНКО, поскольку в названном организационно-распорядительном документе уже есть положения, отражающие нарушения о закупках у СМП.

Диссертантом аргументировано использование Единой информационной системы в сфере закупок (далее — ЕИС) на стадии подготовки к проверке.

Второй параграф «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о конкуренции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» раскрывает содержание названного прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок с точки зрения следования нормам антимонопольного законодательства. В связи с чем анализируются соответствующие нормативные правовые акты, статистические данные, в том числе Национальный рейтинг прозрачности закупок, наиболее распространенные нарушения. Доказано, что мотивы их совершения разнообразны. Проанализированные автором статистические данные привели диссертанта к выводу, что предлогом к их применению могут быть: желание обойти сложные конкурсные процедуры; быстрота проведения закупки у единственного поставщика; предварительная договоренность с заранее определенным исполнителем контракта и др. В связи с этим обоснованы способы их обнаружения органами прокуратуры

в рамках осуществляемых ими проверок. Приведенные автором подходы обнаружения нарушений предлагается включить в Методические рекомендации для органов прокуратуры, а с целью выявления картельных сговоров предлагается учитывать опыт ФАС России.

Третий параграф «Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» посвящен прокурорскому надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере закупок. Доказано, что серьезной проблемой закупок являются так называемые «откаты», проявление аффилированности и участие в закупках фирм-однодневок. Для выявления этих негативных факторов обосновано проведение мониторинга ЕИС, а также ресурса «Индекс должной осмотрительности» — Скоринг³ системы «СПАРК» и X-Compliance, содержащей информацию об участии в закупках, об аффилированных лицах и многое другое.

Поскольку между Счетной палатой РФ и Генеральной прокуратурой РФ имеется соглашение о сотрудничестве, а также предусмотрена работа Межведомственной группы по организации взаимодействия по вопросам, связанным с выявлением, предупреждением и пресечением правонарушений в финансово-бюджетной сфере, автор выдвигает предложение об использовании систем Счетной палаты РФ в целях подготовки и проведения проверок органами прокуратуры в сфере закупок. Использование аналитических ресурсов («Выявление рисков коррупционных нарушений при закупках у единственного поставщика», «Автоматизированный поиск признаков нарушений сроков оплаты по контрактам», «Риск-мониторинг контрактов» и др.), построенных с применением искусственного интеллекта и нейросетей, значительно облегчают проведение анализа информации о закупках.

Третья глава «Особенности организации и методики прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Организационный аспект прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматриваются механизмы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках. Отмечается необходимость комплексного подхода, выраженного в осуществлении надзорных мероприятий в отношении закупок, осуществляемых как по

³ См.: Экспресс оценка рисков // Интерфакс : сайт. URL: <https://spark-interfax.ru/features/indexes> (дата обращения: 24.08.2025).

Закону № 44-ФЗ, так и по Закону № 223-ФЗ. Автором подчеркивается необходимость актуализации Приказа № 6 и Методических рекомендаций, а также предлагается в Методические рекомендации включить положение о необходимости организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках, осуществляемых по Закону № 223-ФЗ, которое сейчас отсутствует.

Автором рассмотрены вопросы организации надзора в сфере закупок на каждом уровне трехзвенной системы прокуратуры, однако наибольшую значимость представляют собой выводы относительно регулирования исследуемых вопросов непосредственно в Генеральной прокуратуре РФ. Проведенный анализ структуры Генеральной прокуратуры РФ, ее управлений привели автора к выводу о формировании в структуре Управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики, входящего в Главное управление по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры РФ, отдела по надзору за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц. Отмечается, что большая эффективность будет достигнута при создании совместных рабочих групп, образованных при взаимодействии нового отдела с отделом по надзору за исполнением законов о защите прав предпринимателей, с отделом по надзору за законностью проверок бизнеса, а также с отделом по надзору за исполнением законов в сфере информационных технологий и защиты информации.

Во втором параграфе «Методические рекомендации по проверке исполнения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматриваются вопросы необходимости совершенствования организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ, отражающих осуществление прокурорских проверок в сфере закупок. Взяв за основу проведенный анализ законности в сфере закупок, а также выдвинутую самим автором классификацию нарушений, сделан вывод о целесообразности включения в Методические рекомендации наиболее распространенных нарушений, охватывающих неисполнение (ненадлежащее исполнение) законодательства о закупках, антикоррупционного и антимонопольного законодательства.

Диссертантом предложено в Методические рекомендации внести положения:

- о необходимости установления фактов совершения закупок у СМП и СОНКО, предоставления преимуществ учреждениям и пред-

приятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов, а также ограничения прав участников закупок операторами электронных площадок;

- о необходимости оценки действий заказчика, направленных на выявление конфликта интересов на этапе определения исполнителя контракта, а в случаях заключения контракта с таковым исполнителем — его расторжения.

- о необходимости установления между участниками закупок возможной аффилированности;

- об установлении фактов, свидетельствующих о возможном наличии картельных сговоров и соглашений, ограничивающих конкуренцию, и как следствие принятию соответствующих мер по их обнаружению.

Многие из перечисленных выводов основаны не только на нормах законодательства о закупках, но и на практике его применения, в частности на данных, полученных при анкетировании заказчиков, осуществляющих закупки по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ, а также в ходе опроса прокурорских работников.

В **заключениях** автором подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, отражающие основные положения диссертации, имеющие значение для развития публично-правовых (государственно-правовых) наук (юридических наук).

В **приложениях** представлены статистические данные Генеральной прокуратуры РФ о состоянии законности в сфере закупок; сведения о плановых и внеплановых проверках, проводимых ФАС России в сфере закупок; информация об осуществлении контроля (надзора) в сфере закупок; результаты анкетирования заказчиков; результаты опроса прокурорских работников.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

**Научные рецензируемые издания, входящие в перечень
ведущих рецензируемых журналов ВАК
при Министерстве науки и высшего образования
Российской Федерации**

1. *Козлова, Н. С.* Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства о закупках на этапе исполнения контрактов / Н. С. Козлова // Государственная служба и кадры. — 2025. — № 3. — С. 92–95. — 0,5 п. л.

2. *Козлова, Н. С.* Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в сфере закупок / Н. С. Козлова // *Право и государство: теория и практика*. — 2024. — № 10. — С. 212–214. — 0,37 п. л.

3. *Козлова, Н. С.* Прокурорский надзор в сфере закупок как способ обеспечения и защиты прав субъектов предпринимательской деятельности / Н. С. Козлова // *Государственная служба и кадры*. — 2024. — № 3. — С. 51–54. — 0,5 п. л.

4. *Козлова, Н. С.* Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н. С. Козлова // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки*. — 2022. — № 1. — С. 99–101. — 0,37 п. л.

5. *Козлова, Н. С.* Объекты прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н. С. Козлова // *Вестник экономики, права и социологии*. — 2021. — № 4. — С. 80–83. — 0,5 п. л.

6. *Козлова, Н. С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н. С. Козлова // *Закон и право*. — 2018. — № 2. — С. 129–131. — 0,37 п. л.

Другие публикации

7. *Козлова, Н. С.* Содержание предмета прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н. С. Козлова // *Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых : сб. ст. участников XV науч.-практ. конф., Москва, 27 апреля 2023 года*. — Москва : Университет прокуратуры РФ, 2023. — С. 31–35. — 0,3 п. л.

8. *Козлова, Н. С.* Использование Единой информационной системы в сфере закупок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н. С. Козлова // *Державинские чтения : сб. ст. XIV Междунар. науч.-практ. конф., Казань, 12–14 сентября 2018 года / отв. редактор О. И. Александрова*. — Казань : ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019. — С. 278–280. — 0,2 п. л.

9. *Козлова, Н. С.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как средство обеспечения конкурентных закупочных процедур / Н. С. Козлова // *Современные фундаментальные и прикладные исследования.* — 2017. — № 1 (24). — С. 297–302. — 0,6 п. л.

Подписано в печать 28.05.2026.
Формат 60х90 1/16. Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз.

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Всероссийский государственный университет юстиции
(РПА Минюста России)».
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1