



НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЯ НЕДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В СИСТЕМЕ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. В. Копылов

Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова;
Федеральная антимонопольная служба,
Москва, Россия

Статья посвящена проблемам контроля недостоверной информации в системе закупочной деятельности Российской Федерации, регулируемой Федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. Опираясь на практический опыт работы в ФАС России, автор анализирует ключевые уязвимости системы, включая фальсификацию документов поставщиками, слабую интеграцию государственных реестров, реактивный характер проверок и неэффективность санкций. Особое внимание уделяется проблемам межведомственного взаимодействия, таким как задержки в обмене данными между ФАС России, ФНС и другими ведомствами, а также ограничениям единой информационной системы (ЕИС) в автоматической верификации информации. В статье предложены направления совершенствования контроля, среди которых внедрение предиктивной аналитики и искусственного интеллекта для выявления аномалий; сквозная интеграция государственных реестров с ЕИС; ужесточение ответственности, включая персональную дисквалификацию руководителей компаний-нарушителей; автоматическая блокировка участия поставщиков при выявлении рисков. На основании проведенного анализа сделан вывод, что для повышения эффективности контроля необходимы не только технологические решения, но и системные изменения в подходах к ответственности участников закупочного процесса.

Ключевые слова: система контроля государственных закупок, участники закупок, информационные потоки в системе закупок, фальсификация документов.

TRENDS IN UPGRADING CONTROL OVER UNRELIABLE INFORMATION IN SYSTEM OF PURCHASING IN THE RUSSIAN FEDERATION

Sergey V. Kopylov

Plekhanov Russian University of Economics;
Federal Antimonopoly Service,
Moscow, Russia

The article studies problems of control over unreliable information in the system of purchasing activities in the Russian Federation regulated by laws N 44-FZ and N 223-FZ. Relying on the practical experience of work in the Anti-Trust Service of Russia the author analyzes key system vulnerabilities, including paper falsification by suppliers, weak integration of state registers, reactive nature of check-ups and inefficiency of sanctions. Special attention was paid to problems of inter-branch coordination, such as delays in data exchange between the Anti-Trust Service of Russia, the Federal Taxation Service and other bodies and restrictions of the United Information System (UIS) in automated verification of information. The article proposed lines of upgrading control, among which it is possible to mention predictive analytics and AI to find out anomalies; through integration of state registers with UIS; responsibility toughening, including personal disqualification of executives of company-violators; automated blocking of suppliers' participation in case of risk revealing. On the basis of this analysis a conclusion was drawn that to raise efficiency of control it is necessary to use not only technological solutions, but also systemic changes in approaches to responsibility of the purchasing process participants.

Keywords: system of state purchase control, purchase participants, information flows in purchase system, paper falsification.

Введение

Система контроля закупочной деятельности в Российской Федерации представляет собой сложный механизм, направленный на обеспечение прозрачности, эффективности и целевого использования бюджетных и корпоративных средств. В настоящее время ее можно охарактеризовать как централизованную и многоуровневую. Ее эффективность ограничена бюрократией, слабой межведомственной координацией и ухищрениями недобросовестных участников. Основным вектором развития контроля выступают цифровая трансформация и усиление санкций. Ядро его инструментальной базы составляют:

- автоматизированные проверки (сверка данных с ФНС, Росаккредитацией);
- реестр недобросовестных поставщиков (РНП), попадание в который блокирует участников от участия в закупках;
- общественный контроль, обеспечивающий доступ к данным через ЕИС, whistleblowing-платформы;
- искусственный интеллект и big data, выступающие пионерными проектами по выявлению разного рода аномалий.

Анализ организационно-правовых основ контроля системы закупочной деятельности в России

Законодательная база закупочной деятельности включает:

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», жестко регламентирующий процедуры и процессы закупок госзаказчиков (бюджет, внебюджетные фонды, казенные учреждения). Он делает акцент на конкуренции, единстве требований, полной прозрачности;
- Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ,

услуг отдельными видами юридических лиц», который содержит более гибкие правила для ГУПов, МУПов, госкомпаний, субъектов естественных монополий, организаций с долей госучастия более 50%, действующих на основании положения о закупке;

– сопутствующие законодательные акты: ГК РФ, БК РФ, КоАП РФ, УК РФ, законы о противодействии коррупции, о защите конкуренции, о ФАС России, о национальном режиме и ряд других.

Система контроля закупочной деятельности включает несколько уровней участников с четко распределенными функциями. Характер взаимосвязей между ними сочетает административное подчинение, надзорные полномочия и взаимодействие в рамках электронных площадок.

К основным участникам закупочных процессов относятся:

1. **Заказчики:** государственные и муниципальные органы, бюджетные и казенные учреждения (Федеральный закон № 44-ФЗ); ГУПы/МУПы, госкомпании, дочерние компании с госучастием, субъекты естественных монополий (ЕМ), регулируемые организации (Федеральный закон № 223-ФЗ). В отношении ЕМ важно подчеркнуть их двойственность: с одной стороны, они подчиняются Федеральному закону № 223-ФЗ как госкомпании, с другой – имеют особый статус из-за стратегической роли в экономике.

2. **Поставщики (подрядчики, исполнители):** юридические лица различных организационно-правовых форм, ИП, физические лица, участвующие в закупках.

3. **Контролирующие и надзорные органы:**

– Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) – главный регулятор, в основные функции которого входят контроль соблюдения Федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, рассмотрение жалоб, ведение реестра недобросовестных по-

ставщиков, контроль цен, противодействие картелям;

– Федеральное казначейство (Казначейство России), осуществляющее контроль бюджетных обязательств и платежей (кассовое сопровождение контрактов по Федеральному закону № 44-ФЗ), ведение реестра контрактов (частично);

– Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации / муниципалитетов, в чьи обязанности входит аудит эффективности и целевого использования бюджетных средств;

– Прокуратура Российской Федерации, осуществляющая надзор за законностью, координацию правоохранительных органов в сфере закупок;

– Министерство финансов Российской Федерации – методологическое руководство, разработка нормативной базы (особенно по Федеральному закону № 44-ФЗ);

– ведомственные контролирующие органы – внутренний контроль в подведомственных учреждениях/организациях;

– правоохранительные органы (МВД, СК России, ФСБ) – расследование уголовных преступлений (мошенничество, злоупотребления, коррупция и др.).

4. Информационные системы:

– единая информационная система в сфере закупок (ЕИС) – центральный элемент, в функции которого входит публикация всех планов, извещений, документации, протоколов, сведений о контрактах, реестров (контрактов, жалоб, РНП), отчетов. Она также выступает инструментом общественного контроля;

– интегрированные с ЕИС системы: региональные и корпоративные закупочные площадки, системы электронного документооборота, системы финансового контроля.

Содержание и взаимосвязи основных элементов системы контроля закупочной деятельности схематично представлены на рис. 1.

Коммуникационной платформой для всех участников выступает ЕИС, которая

на основе цифровых технологий связывает всех участников: заказчики публикуют информацию, поставщики участвуют в тендерах, контролирующие органы мониторят и выявляют нарушения.

Функция надзора традиционно принадлежит ФАС России, которая получает информацию из ЕИС, реагирует на жалобы, проводит проверки, ведет РНП, взаимодействует с Казначейством России (по финансовым аспектам контрактов), Прокуратурой Российской Федерации и правоохранителями (по признакам преступлений).

Казначейство России выступает финансовым контролером: осуществляет платежи по контрактам, блокирует средства при нарушениях, передает информацию о нарушениях в ФАС России и другие органы.

Счетная палата Российской Федерации и контрольно-счетные органы осуществляют аудит эффективности, проверяют результаты использования средств, взаимодействуют с ФАС России по выявленным нарушениям процедур.

Прокуратура Российской Федерации отслеживает законность, обобщает практику, координирует действия контролирующих и правоохранительных органов, вносит представления, при необходимости обращается в суд.

Правоохранительные органы расследуют уголовные дела на основе материалов ФАС России, Казначейства России, Счетной палаты Российской Федерации, Прокуратуры Российской Федерации, внутренних проверок заказчиков.

В качестве объектов контроля в системе закупок выступают процедуры выбора поставщика, планы и планы-графики закупок, обоснование начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), обоснование закупки у единственного поставщика, а также электронные аукционы, конкурсы, запросы котировок, закупки у единственного поставщика, проверяемые на предмет соблюдения правил проведения и соответствия нормам законодательства.



Рис. 1. Система контроля закупочной деятельности в Российской Федерации

К основным технологиям контроля следует отнести мониторинг, аудит и проверки (плановые и внеплановые); рассмотрение жалоб; ведение реестра недобросовестных поставщиков.

Недостоверная информация в информационных потоках системы контроля закупок

Коммуникации между участниками системы контроля закупок осуществляются в рамках многослойной модели, в которой можно выделить три основных уровня:

- 1) базовый уровень – обязательные информационные каналы (ЕИС, реестры);
- 2) уровень верификации – каналы и способы проверки данных;
- 3) уровень санкций – обратная связь системы на нарушения.

Ключевыми уязвимостями коммуникаций с точки зрения контроля недостоверной информации выступают слабая интеграция реестров, реактивность контроля. Архитектонику системы контроля закупок Российской Федерации с точки зрения движения информационных потоков можно представить как многоуровневую сеть с критическими узлами верификации и разрывами в циклах обратной связи (рис. 2).

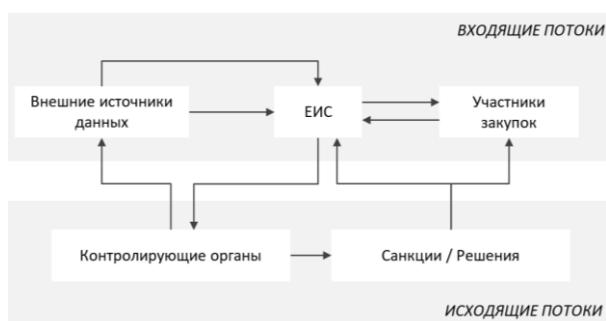


Рис. 2. Архитектура информационных потоков в системе контроля закупочной деятельности

Содержание, типы информации и проблемы ее верификации детально представлены на рис. 3.

Основную проблематику информационного обмена между участниками на современном этапе можно свести к следующему:

– данные из Росаккредитации/ФНС поступают в ЕИС разово при подаче заявки, но не перепроверяются автоматически на этапе исполнения контракта;

– система не формирует проактивные сигналы для заказчиков, например, «Поставщик X менял директора 3 раза за год». Это создает риск, но система не предусматривает его фиксацию;

– асимметрия данных по Федеральным законам № 44-ФЗ и № 223-ФЗ: для госкомпаний исходящие потоки контроля в 4 раза менее детализированы, чем для бюджетных закупок;

– наличие тупиковых санкционных потоков: информация о включении в РНП не передается в кредитные бюро (для снижения рейтинга компаний); таможню (для блокировки импорта контрафакта); банки (для отказа в обслуживании).

Таким образом, существующая архитектура информационных потоков в системе контроля закупок напоминает систему сообщающихся сосудов с клапанами, где информация течет реактивно и фрагментарно. Для борьбы с недостоверными данными требуется переход к цифровому двойнику закупки – замкнутому циклу, где каждый этап генерирует машиночитаемые метаданные для автоматической верификации, а санкции носят неотвратимый сетевой характер.

Проблема асимметрии информации является фундаментальной. Ее основное противоречие состоит в том, что заказчики физически не могут верифицировать все данные из ЕГРЮЛ/ЕГРИП, особенно при массовых закупках. Можно привести для примера известный случай, когда поставщик выигрывал тендеры по поддельным справкам о налоговой нагрузке, а ФНС делилась данными лишь постфактум.

Большие трудности контроля недостоверных данных создают технические ограничения ЕИС. Система до сих пор не интегрирована с реестром дисквалифицированных лиц Роструда.

Отдельного внимания заслуживает проблема «мертвых душ» среди субподрядчи-

ков. Согласно Федеральному закону № 44-ФЗ, заказчик утверждает соисполнителей, но проверить их реальное участие почти невозможно. Известен случай в дорожных тендерах, где 70% субподрядчиков существовали только на бумаге.

1. ВХОДЯЩИЕ ПОТОКИ (Источники → ЕИС/Контроль)

Источник	Тип информации	Проблемы верификации
Поставщики	<ul style="list-style-type: none"> • Заявки с декларациями • Документы о квалификации • Финансовая отчетность 	Поддельные сертификаты, фирмы-однодневки, манипуляции с НМЦК
Заказчики	<ul style="list-style-type: none"> • Планы закупок • Технические задания • Акт приемо-передачи документации 	Завышенные требования, формальная приемка
Госреестры (ФНС, Росаккредитация)	<ul style="list-style-type: none"> • Данные ЕГРЮЛ • Действительность лицензий 	Задержки синхронизации, неполные данные
Правоохранительные органы	<ul style="list-style-type: none"> • Сведения о возбужденных делах 	Отсутствие автоматической интеграции

2. ОБРАБОТКА И ВЕРИФИКАЦИЯ (ЕИС → Контроль)

Узел обработки	Инструменты	Ограничения
Автоматические фильтры ЕИС	<ul style="list-style-type: none"> • Проверка полноты документов • Сверка ИНН с ФНС 	Не выявляет смысловые несоответствия
ФАС России	<ul style="list-style-type: none"> • Анализ жалоб • Risk-based мониторинг • Перекрестная проверка 	Ручная работа, 5–7 дней на запрос в ФНС
Казначейство	<ul style="list-style-type: none"> • Контроль платежных документов • Блокировка счетов 	Только для Федерального закона № 44-ФЗ, нет проверки качества товара
AI-модули (пилотные)	<ul style="list-style-type: none"> • Выявление аномалий в заявках • Поиск шаблонных ошибок 	Локальное применение, нет единой платформы

3. ИСХОДЯЩИЕ ПОТОКИ (Решения → Участники/Системы)

Получатель	Тип информации	Эффективность
Поставщики	<ul style="list-style-type: none"> • Уведомления о победе/отказе • Требования об исправлении документов • Уведомление о включении в РНП 	Санкции обходятся через реинкорпорацию
Заказчики	<ul style="list-style-type: none"> • Предписания ФАС России • Блокировки платежей (Казначейство России) 	Слабое применение за неисполнение
Госреестры	<ul style="list-style-type: none"> • Данные о нарушениях для РНП • Информация для ФНС о фирмах-однодневках 	Нет автоматической обратной связи
Общественность	<ul style="list-style-type: none"> • Открытые данные в ЕИС • Реестры нарушений 	Нет механизма воздействия на решения

Рис. 3. Характеристика информационных потоков между участниками системы контроля закупочной деятельности в Российской Федерации

ФАС России не может оперативно использовать закрытые данные ФНС и Росфинмониторинга в досудебном порядке. Главный парадокс заключается в том, что юридическое ведомство обязано запрашивать информацию через межведомственные каналы, что резко снижает оперативность контроля.

В качестве практических решений обозначенных проблем можно предложить:

- введение презумпции недостоверности при несоответствии данных в ЕИС и госреестрах;
- блокировку участия поставщиков до завершения проверки при обнаружении рисков – появлении «красных» признаков;
- внедрение сквозного анализа связанных юридических лиц через big data.

Контроль достоверности информации в государственных закупках Российской Федерации, регулируемых Федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ, остается одной из наиболее сложных задач в современной экономике. Основные проблемы его связаны с масштабом системы, ограниченностью ресурсов контролирующих органов и изощренностью нарушителей. Их можно структурировать и описать следующим образом:

1. *Невозможность оперативной верификации всех данных*. ЕИС ежедневно обрабатывает тысячи закупок, документов и деклараций от поставщиков. Физическая проверка каждого документа нереальная. Более того, контроль имеет реактивный характер. Проверки часто инициируются после выявления нарушений (по жалобам или данным мониторинга), а не на этапе подачи документов.

2. *Поддельные документы и «технические» поставщики*. Поставщики предоставляют поддельные:

- декларации о соответствии (ГОСТ, ТР ТС);
- финансовые документы (бухгалтерскую отчетность, справки об отсутствии задолженности);
- лицензии и сертификаты.

Для участия в конкретном тендере создаются фирмы-однодневки, исчезающие после победы в тендере или не исполняющие контракт. Их документы формально соответствуют требованиям, но фактически недостоверны.

3. *Проблемы в межведомственном взаимодействии* – отсутствие автоматической сверки данных. ЕИС не интегрирована в режиме реального времени с:

- базами ФНС (проверка налоговой отчетности);
- реестром дисквалифицированных лиц Минтруда России;
- базами Росаккредитации (подлинность сертификатов).

Более того, в процессе информационного обмена в ходе контроля имеют место задержки в обмене данными. Даже при наличии запросов ФАС России получение ответов от ФНС, Росфинмониторинга и других ведомств занимает время, что позволяет недобросовестным поставщикам уйти от ответственности.

4. *Недостоверность декларируемых характеристик товаров*. Поставщики указывают в заявках недостоверные параметры товаров (страну происхождения, технические характеристики), чтобы формально соответствовать требованиям. Фактическая поставка осуществляется по иным спецификациям.

При проверке качества возникают сложности: экспертиза закупленных товаров (особенно высокотехнологичных) требует спецоборудования и компетенций, которыми заказчики часто не обладают.

5. *Манипуляции при исполнении контрактов сводятся к двум основным видам*:

- несоответствие поставки документации: товары поставляются с отступлениями от заявленных характеристик, но заказчики (особенно бюджетные учреждения) подписывают акты приемки без должной проверки;
- фальсификация отчетов: поставщики предоставляют заказчикам фиктивные документы об исполнении работ (фотоотче-

ты, поддельные подписи субподрядчиков), а те не верифицируют их.

6. *Проблемы декларирования принадлежности к субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям состоят в фальсификации подтверждающих документов – справок о доходах, численности.* Этим пользуются крупные компании, регистрируя дочерние структуры с формальными признаками малого бизнеса, чтобы участвовать в льготных закупках. Такая ситуация становится возможной из-за отсутствия автоматической проверки статуса: у заказчика нет обязанности проверять достоверность деклараций через базы ФНС, полагаясь на формальное соответствие.

7. *Неэффективность санкций.* Включение в реестр недобросовестных поставщиков не является препятствием для недобросовестных поставщиков, подрядчиков и исполнителей. Компании ликвидируются, а руководители создают новые юридические лица. В РНП включается информация о членах коллегиального исполнительного органа; лицах, исполняющих функции единоличного исполнительного органа участников (членов) корпоративного юридического лица, способных оказывать влияние на деятельность этого юридического лица. Но санкции не персонифицированы и не распространяются на учредителей / физических лиц. При этом штрафы несоподразмерны выгоде: для крупных поставщиков штрафы за недостоверную информацию – просто статья расходов по ведению бизнеса.

Отдельно необходимо выделить проблемы в сфере Федерального закона № 223-ФЗ:

- *непрозрачность положений о закупках:* заказчики нередко включают в документацию размытые требования, позволяющие субъективно трактовать соответствие поставщика;

- *отсутствие единых правил:* поставщики могут предоставлять документы в про-

извольной форме, что усложняет их проверку.

Выводы

Проведенный обзор проблематики контроля недостоверной информации в процессах госзакупочной деятельности позволяет обозначить ряд перспективных направлений для формирования решений по повышению результативности такого контроля:

1. *Развитие предиктивной аналитики на базе ЕИС:* внедрение искусственного интеллекта для выявления аномалий (например, сверка идентичных фрагментов документов от разных поставщиков).

2. *Сквозная интеграция госреестров* (ФНС, Росаккредитации, Росфинмониторинга) с ЕИС для автоматической валидации данных:

- ужесточение ответственности: персональная дисквалификация руководителей компаний-нарушителей; введение уголовной ответственности за фальсификацию документов в крупных закупках;

- развитие стимулов для заказчиков: обязательная выборочная проверка поставок силами независимых экспертов; финансовая ответственность заказчика за приемку некачественного товара.

3. *Блокировка участия по факту выявления риска присутствия недостоверной информации в закупочной документации:* автоматическое отклонение заявок при выявлении противоречий в документах (например, разные ИНН в декларациях).

Таким образом, можно сделать вывод, что система движется в сторону цифровизации контроля, но ключевая проблема остается: формальное соответствие информации легко обеспечить, а ресурсов для проверки ее реальной достоверности хронически не хватает. Устранение этого разрыва требует не только технологий, но и изменения подходов к ответственности участников.

Список литературы

1. Алексеев Э. С., Кириллова О. Ю. Закупочная деятельность: проблемные аспекты, требующие исследования и решения // Финансовый менеджмент. – 2024. – № 10. – С. 266–276.
2. Геллер А. Я., Кириллова О. Ю. Теоретические основы организации контроля в процессе реализации закупки // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2022. – Т. 19. – № 4 (124). – С. 155–164.
3. Кириллова О. Ю., Завьялова Т. Д., Кириллов Р. А. Общественный контроль в системе государственных закупок: международный опыт и российская практика // Вестник МИРБИС. – 2020. – № 2 (22). – С. 111–121.

References

1. Alekseev E. S., Kirillova O. Yu. Zakupochnaya deyatelnost: problemnye aspekty, trebuyushchie issledovaniya i resheniya [Procurement Activity: Problematic Aspects Requiring Research and Solutions]. *Finansoviy menedzhment* [Financial Management], 2024, No. 10, pp. 266–276. (In Russ.).
2. Geller A. Ya., Kirillova O. Yu. Teoreticheskie osnovy organizatsii kontrolya v protsesse realizatsii zakupki [Theoretical Foundations of Control Organization in the Procurement Process]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2022, Vol. 19, No. 4 (124), pp. 155–164. (In Russ.).
3. Kirillova O. Yu., Zavyalova T. D., Kirillov R. A. Obshchestvenniy kontrol v sisteme gosudarstvennykh zakupok: mezhdunarodniy opyt i rossiyskaya praktika [Public Oversight in the Public Procurement System: International Experience and Russian Practice]. *Vestnik MIRBIS* [MIRBIS Bulletin], 2020, No. 2 (22), pp. 111–121. (In Russ.).

Поступила: 08.09.2025

Принята к печати: 21.11.2025

Сведения об авторе

Сергей Викторович Копылов
аспирант базовой кафедры
Федеральной антимонопольной службы
России РЭУ им. Г. В. Плеханова;
начальник отдела рассмотрения жалоб
Управления контроля размещения
государственного заказа ФАС России.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский
экономический университет
имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36;
Федеральная антимонопольная служба,
125993, Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 11, стр. 1.
E-mail: fas@rea.ru

Information about the author

Sergey V. Kopylov
Post-Graduate Student of the Specialized
Department of Federal Antitrust Authority
of Russia of the PRUE;
Head of the Complaints Department
Department of Control over the Placement
of State Orders of the Federal
Antimonopoly Service.
Address: Plekhanov Russian University
of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 109992, Russian Federation;
Federal Antimonopoly Service, building 1,
11 Sadovaya-Kudrinskaya Str.,
Moscow, 125993, Russian Federation.
E-mail: fas@rea.ru