

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

**Петелин Андрей Леонидович**

Аспирант кафедры конституционного и муниципального права  
Тюменского государственного университета (Тюмень), ORCID: 0000-0002-3661-6160,  
e-mail: petelin.andreas@yandex.ru.

*Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок – это деятельность граждан, общественных объединений с целью развития контрактной системы, выявления нарушений закона. Автор указывает на недостаточную проработанность отдельных норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В частности, в законе не закреплён исчерпывающий перечень субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок, не приведены требования к их квалификации; кроме того, существует противоречие, касающееся сроков рассмотрения жалоб участников государственных и муниципальных закупок и субъектов общественного контроля.*

*Ключевые слова: общественные объединения, общественный контроль, государственные и муниципальные закупки, общественные палаты, субъекты общественного контроля*

*Для цитирования: Петелин А. Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2021. № 3. С. 59–63. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_3\\_59](https://doi.org/10.34076/22196838_2021_3_59).*

## PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF SUBJECTS OF PUBLIC CONTROL IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

**Petelin Andrei**

Post-graduate, Tyumen State University (Tyumen), ORCID: 0000-0002-3661-6160,  
e-mail: petelin.andreas@yandex.ru.

*Public control in the field of state and municipal procurement is the activity of citizens and public associations aimed at developing the contract system and identifying violations of the law. The author points out certain shortcomings of the Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs». In particular, this law does not establish an exhaustive list of subjects of public control in the field of state and municipal procurement and does not provide requirements for their qualifications; in addition, there is a contradiction regarding time limits of the consideration of complaints from participants in state and municipal procurement and subjects of public control.*

*Key words: public associations, public control, state and municipal procurement, public chambers, subjects of public control*

*For citation: Petelin A. (2021) Problems of legal regulations of the activities of subjects of public control in the field of state and municipal procurement. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 3, pp. 59–63, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2021\\_3\\_59](http://doi.org/10.34076/22196838_2021_3_59).*

Общественный контроль в сфере государственных закупок – это факультативная деятельность граждан, общественных объединений и юридических лиц с целью развития контрактной системы, выявления нарушений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 30 апреля 2021 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44).

По мнению С. В. Мирошника, существуют две разновидности общественного контроля: обязательный и инициативный<sup>1</sup>. Обязательность общественного контроля проявляется в осуществлении обязательных процедур, например общественного обсуждения. Инициативность общественного контроля проявляется в том, что полномочия осуществляющих его лиц, установленные в ст. 102 ФЗ № 44, применяются добровольно в случае обнаружения нарушений закона.

Согласно ч. 1 ст. 102 ФЗ № 44 субъектами общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. В силу ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «Об основах общественного контроля» (далее – ФЗ № 212) к субъектам общественного контроля относятся общественные палаты. Вместе с тем в Федеральном законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 30 декабря 2020 г.) «Об общественных объединениях» установлен исчерпывающий перечень общественных объединений, в который общественные палаты не включены. Тем самым имеется противоречие между нормами ФЗ № 44 и ФЗ № 212.

Считаем, что в чч. 1 и 3 ст. 102 ФЗ № 44 законодателю необходимо установить исчерпывающий перечень независимых от органов государственной власти и местного самоуправления субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок. К таким субъектам следует отнести граждан, инициативные группы граждан в рамках контроля в сфере муниципальных закупок, общественные палаты, общественные движения, общественные фонды, общественные организации, политические партии и объединения юридических лиц. Это предложение основывается на анализе данных о количестве зарегистрированных в России общественных объединений<sup>2</sup>.

Установление исчерпывающего перечня субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок упорядочит его осуществление, а также позволит более эффективно реализовывать полномочия, установленные ст. 102 ФЗ № 44.

В ст. 102 ФЗ № 44 отсутствуют квалификационные требования к участникам общественных объединений, что, по мнению некоторых исследователей, приводит к ситуации, когда «подавляющее большинство участников общественных объединений не обладают достаточной квалификацией в контролируемой сфере»<sup>3</sup>. Данное высказывание подтверждается статистикой жалоб на нарушение законодательства в сфере закупок, поступивших в ФАС России. Несмотря на рост числа жалоб с 83 385 в 2018 г. до 87 064 в 2019 г., их качество остается низким. Так, только 28 015 жалоб в 2018 г. и 29 109 жалоб в 2019 г. были признаны обоснованными<sup>4</sup>. Следовательно, общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок остается недостаточно эффективным инструментом воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления.

<sup>1</sup> Мирошник С. В. Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 2–5.

<sup>2</sup> Информация о зарегистрированных некоммерческих организациях // О деятельности некоммерческих организаций: информ. портал Министерства юстиции РФ. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения: 02.06.2021).

<sup>3</sup> Маркина Е. В., Позднышов А. Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 50–54. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-5-50-54.

<sup>4</sup> Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года // Министерство финансов Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 02.06.2021).

Считаем необходимым установить в ч. 3 ст. 102 ФЗ № 44 требование о квалификации участников общественных объединений как субъектов общественного контроля в сфере публичных закупок. К критериям квалификации следует отнести уровень образования участника общественного объединения, а также его способность критически и независимо оценивать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, законодатель сможет обеспечить участие «разумных граждан»<sup>1</sup> в общественном контроле. Кроме того, будет повышен качественный уровень подаваемых жалоб.

Активисты общественных объединений привлекаются к осуществлению контрольных мероприятий в социальных сферах, таких как строительство или закупки в области здравоохранения. Например, активисты Общероссийского народного фронта по поручению Президента РФ проводили анализ закупочных процедур, связанных со строительством фельдшерско-акушерских пунктов<sup>2</sup>. Однако, как отмечает А. Н. Дементьев, в большинстве случаев общественные проверки государственных и муниципальных закупок проводятся на этапе исполнения государственного контракта, а не на этапе формирования закупочной документации<sup>3</sup>, что может привести к неэффективному расходованию бюджетных средств.

Для решения данной проблемы необходимо предусмотреть возможность осуществления общественных проверок государственных и муниципальных закупок на этапе формирования закупочной документации. Например, следует установить перечень видов государственных закупок, проведение которых возможно только после проведения общественной экспертизы независимыми общественными организациями. Данная мера позволит эффективно использовать бюджетные ресурсы, а также сократит количество обращений в органы государственной власти, осуществляющие контроль в сфере закупок.

Существует противоречие между нормами ч. 4 ст. 102 и ч. 3 ст. 106 ФЗ № 44, касающиеся сроков рассмотрения жалоб участников государственных и муниципальных закупок и субъектов общественного контроля. Так, согласно ч. 4 ст. 102 ФЗ № 44 обращения субъектов общественного контроля рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которому срок рассмотрения обращения составляет 30 дней со дня регистрации. А согласно ч. 3 ст. 106 ФЗ № 44 жалоба рассматривается в течение 5 рабочих дней со дня поступления. Сроки осуществления закупочных процедур составляют от 5 до 20 дней. То есть если субъект общественного контроля обнаружит нарушение законодательства о закупках в процессе осуществления закупочных процедур, данная закупка не будет оперативно отменена, что приведет к дополнительным затратам бюджетных средств. Например, активисты Общероссийского народного фонда выявили, что из-за недоработок при составлении технического задания часть контейнерных площадок в Кирове невозможно эксплуатировать, а приведение их в приемлемое состояние потребует новых затрат бюджетных средств<sup>4</sup>.

Для решения указанной проблемы предлагаем закрепить в ч. 4 ст. 102 ФЗ № 44 обязанность по рассмотрению обращений субъектов общественного контроля в течение пяти дней со дня их поступления. Установление единых сроков для жалоб и обращений позволит оперативно устранять нарушения ФЗ № 44.

А. Ю. Кирьянов предлагает помимо общественного контроля в сфере государственных закупок рассматривать еще и гражданский контроль. Он полагает, что общественный контроль связан с деятельностью общественных объединений, а гражд-

<sup>1</sup> Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62–65.

<sup>2</sup> ОНФ доложил Путину о нарушениях при проведении закупок для ФАПов // Бюро расследований ОНФ: сайт. URL: <http://www.zachestnyezakupki.onf.ru> (дата обращения: 02.06.2021).

<sup>3</sup> Дементьев А. Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: моногр. М.: Норма, 2020. С. 32.

<sup>4</sup> Прокуратура подтвердила выявленные активистами ОНФ нарушения по контракту на обустройство контейнерных площадок в Кирове // Бюро расследований ОНФ: сайт. URL: <http://www.zachestnyezakupki.onf.ru> (дата обращения: 02.06.2021).

данский контроль может осуществляться отдельным гражданином<sup>1</sup>. В. Е. Белов говорит о необходимости разделения общественного контроля на общественный и гражданский именно в сфере государственных закупок, поскольку, несмотря на схожую правовую природу общественного и гражданского контроля, они осуществляются через различные правовые механизмы<sup>2</sup>.

Утверждение о необходимости выделения гражданского контроля из общественного контроля в целом и в сфере государственных закупок в частности является дискуссионным. Так, по мнению Г. Н. Чеботарева, граждане принимают участие в осуществлении общественного контроля через специальные субъекты общественного контроля<sup>3</sup>, а с точки зрения В. В. Гриба, субъектами общественного контроля фактически выступают граждане Российской Федерации<sup>4</sup>. Тем самым в общественном контроле могут принимать участие помимо общественных объединений также граждане, обладающие определенными знаниями и компетенциями.

Можно сделать вывод о нецелесообразности выделения из общественного контроля гражданского, так как граждане могут осуществлять контроль в сфере государственных закупок не только в качестве участников общественных объединений, но и напрямую.

Таким образом, основной проблемой правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля является недостаточная проработанность ст. 102 ФЗ № 44. Предложив пути решения указанной проблемы, надеемся, что общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок станет эффективным инструментом воздействия на органы государственной власти и местного самоуправления.

## Список литературы

Белов В. Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 11–18. DOI: 10.18572/1812-3929-2020-6-11-18.

Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.

Дементьев А. Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: моногр. М.: Норма, 2020. 232 с.

Кирьянов А. Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 3–6.

Маркина Е. В., Позднышов А. Н. Расширение прав граждан Российской Федерации в сфере осуществления общественного контроля как способ предупреждения конституционных конфликтов // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 5. С. 50–54. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-5-50-54.

Мирошник С. В. Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Российская юстиция. 2019. № 2. С. 2–5.

Чеботарев Г. Н. Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 62–65.

## References

Belov V. E. (2020) K voprosu o neobkhodimosti pravovogo razgranicheniya ponyatii obshchestvennogo i grazhdanskogo kontrolya (na primere sfery gosudarstvennykh zakupok) [On the need for the legal demarcation between the public and civil control concepts (on the example of state procurements)]. In *Yurist*, no. 6, pp. 11–19, DOI: 10.18572/1812-3929-2020-6-11-18.

Chebotarev G. N. (2015) Obshchestvennyi kontrol' za deyatelnost'yu organov publichnoi vlasti: ot teorii k praktike [Public control over activities of public authorities: from theory to practice]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 8, pp. 62–65.

<sup>1</sup> Кирьянов А. Ю. Общественный и гражданский контроль: правовое разграничение понятий // Гражданское общество в России и за рубежом. 2019. № 1. С. 5.

<sup>2</sup> Белов В. Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 12. DOI: 10.18572/1812-3929-2020-6-11-18.

<sup>3</sup> Чеботарев Г. Н. Указ. соч. С. 62–65.

<sup>4</sup> Гриб В. В. Актуальные проблемы нормативного закрепления системы субъектов общественного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 1. С. 13–16.

Dement'ev A. N. (2020) *Ekspertiza normativnykh pravovykh aktov v sfere realizatsii promyshlennoi politiki v Rossiiskoi Federatsii* [Examination of regulatory legal acts in the field of industrial policy implementation in the Russian Federation]. Moscow, Norma, 232 p.

Grib V. V. (2016) Aktual'nye problemy normativnogo zakrepleniya sistemy sub"ektov obshchestvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii [Current problems of legitimizing the system of public control in the Russian Federation]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 1, pp. 13–16.

Kir'yanov A. Yu. (2019) Obshchestvennyi i grazhdanskii kontrol': pravovoe razgranichenie ponyatii [Public and civil control: legal differentiation of concepts]. In *Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii i za rubezhom*, no. 1, pp. 3–6.

Markina E. V., Pozdnyshov A. N. (2020) Rasshirenje prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii v sfere osushchestvleniya obshchestvennogo kontrolya kak sposob preduprezhdeniya konstitutsionnykh konfliktov [Extension of rights of citizens of the Russian Federation in the exercising of public control as a means of prevention of constitutional conflicts]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 5, pp. 50–54.

Miroshnik S. V. (2019) Pravovaya priroda kontrolya v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) nuzhd [The legal nature of control in the field of procurement of goods, works, services for state (municipal) needs]. In *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 2, pp. 2–5.