

Бойко Александра Павловна,

магистрант

Научный руководитель

Землин Александр Игоревич,

заслуженный деятель науки Российской Федерации,

д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой

ФГБОУ ВО «Российский государственный

социальный университет»

г. Москва

РОЛЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: *статья посвящена комплексному анализу роли и эффективности общественного контроля в контрактной системе Российской Федерации. На основе статистических данных ФАС и Минфина показано, что при формальном расширении инструментария общественного контроля его реальное влияние на качество закупочных процедур остаётся ограниченным. Проанализированы причины низкой результативности общественных обсуждений крупных закупок, невысокого качества жалоб, несогласованности сроков рассмотрения обращений. Выявлено, что существующие механизмы не обеспечивают системного участия квалифицированных общественных объединений в мониторинге закупочной деятельности, а процедуры общественных обсуждений носят формальный характер. Сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство о контрактной системе: создание реестра аккредитованных общественных контролёров, внедрение обязательной обратной связи от заказчиков по результатам экспертиз, установление ответственности за игнорирование замечаний.*

Ключевые слова: *общественный контроль, государственные закупки, контрактная система, прозрачность закупок, эффективность расходования бюджетных средств, общественное обсуждение.*

Институт общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок представляет собой относительно молодое явление российской правовой системы. Его нормативное закрепление произошло с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Статья 102 данного закона определила цели, субъектов и основные полномочия лиц, осуществляющих такой контроль [2, с. 79].

Согласно действующему законодательству, субъектами общественного контроля выступают граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, независимые от органов государственной власти и местного самоуправления [3, с. 113].

Впрочем, этот перечень не является исчерпывающим и порождает определенные правоприменительные коллизии. В частности, Федеральный закон от 21 июля 2014 года №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» относит к субъектам контроля общественные палаты, которые формально не включены в перечень общественных объединений по смыслу закона от 19 мая 1995 года №82-ФЗ. Подобная несогласованность нормативных актов создает неопределенность в вопросе о том, какие именно структуры вправе на законных основаниях осуществлять функции общественного контроля [3, с. 115].

Полномочия субъектов общественного контроля довольно широки – от подготовки предложений по совершенствованию законодательства до обращения в суд в защиту групповых интересов участников закупок. Общественные объединения вправе направлять запросы заказчикам, осуществлять независимый мониторинг закупок, обращаться в контрольные органы с заявлениями о проведении проверок, а при выявлении признаков преступления – в правоохранительные органы [7, с. 45].

Однако перечень этих прав является закрытым, что ограничивает возможности оперативного реагирования на выявленные нарушения. Особенностью российской модели общественного контроля в сфере закупок следует признать ее

факультативный характер. В отличие от обязательного государственного контроля, общественный контроль осуществляется на добровольной основе и не предполагает прямого властного воздействия на заказчика. Единственным исключением является процедура обязательного общественного обсуждения закупок, предусмотренная для ряда крупных контрактов, превышающих установленные пороговые значения. Тем не менее, даже в этом случае результаты обсуждения носят рекомендательный, а не императивный характер [2, с. 81].

Контрактная система РФ включает несколько уровней контроля – внутриведомственный, ведомственный, контроль контрольно-счётных органов, ФАС России и общественный контроль. При этом общественный контроль занимает особое место: не обладая властными полномочиями, он реализуется через обращения в госорганы и выполняет функцию «сигнализатора» нарушений, а его эффективность напрямую зависит от оперативности реагирования уполномоченных структур [9, с. 88].

Основная масса жалоб поступает от участников закупок (поставщиков, подрядчиков), заинтересованных экономически, тогда как доля обращений от общественных объединений и граждан, действующих в публичных интересах, остаётся незначительной.

Проблемы эффективности общественного контроля: статистический анализ.

Основным инструментом реализации общественного контроля выступает право на подачу жалоб в контролирующие органы – прежде всего, в территориальные управления Федеральной антимонопольной службы. Статистика ФАС России свидетельствует о значительных масштабах такой деятельности: в 2023 году в службу поступило 53955 жалоб участников закупок, что на 14,3% больше, чем годом ранее. Впрочем, уже в 2024 году наметилась противоположная тенденция – количество жалоб сократилось до 39201 (снижение на 27,3%), что связано, по заявлению ведомства, с исключением из рассмотрения обращений так называемых «профессиональных жалобщиков» [10].

Качество поступающих в ФАС жалоб, однако, остается невысоким. Из 45900 жалоб, рассмотренных по существу в 2023 году, обоснованными были признаны лишь 19503 (42,5%). В 2024 году доля обоснованных жалоб снизилась до 39,8% – из 31769 рассмотренных обоснованными признаны 12659. Подобная картина указывает на то, что значительная часть субъектов общественного контроля либо не обладает достаточной квалификацией для выявления реальных нарушений законодательства о закупках, либо использует механизм жалоб в качестве инструмента недобросовестной конкуренции [1, с. 148].

Между тем, существует противоречие процедурного характера, снижающее оперативность общественного контроля. Согласно части 4 статьи 102 Закона №44-ФЗ, обращения субъектов общественного контроля рассматриваются в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года №59-ФЗ, то есть в течение 30 дней. Жалобы же участников закупок по части 3 статьи 106 того же закона рассматриваются в течение 5 рабочих дней. Учитывая, что сроки проведения большинства закупочных процедур составляют от 5 до 20 дней, подобный разрыв фактически лишает общественных контролеров возможности повлиять на ситуацию до заключения контракта – закупка будет завершена до получения ответа на обращение [3, с. 117].

Еще одним механизмом общественного контроля выступает обязательное общественное обсуждение закупок. По данным Министерства финансов, в 2024 году было проведено 1818 таких процедур. Однако их реальная эффективность вызывает серьезные сомнения. В 98,8% случаев в обсуждении не принял участия ни один представитель бизнеса или общественности – лишь 22 обсуждения прошли с реальным участием заинтересованных лиц. Подобная статистика свидетельствует о том, что обязательное общественное обсуждение в значительной степени превратилось в формальную процедуру, не влияющую на содержание закупочной документации и выбор поставщика [7, с. 112].

Масштабы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации определяют значимость эффективного контроля за расходованием бюд-

жетных средств. По данным Федерального казначейства, объем госзаказа по итогам 2023 года составил 32 трлн рублей, из которых 12,6 трлн пришлось на закупки по 44-ФЗ, 10,5 трлн – на закупки государственных компаний, публикующих информацию в Единой информационной системе, и около 9 трлн – на закупки подсанкционных госкомпаний [8, с. 95].

В 2024 году тенденция роста сохранилась: госзаказчики разместили извещения о закупках на 11,98 трлн рублей и заключили контракты на сопоставимую сумму [4, с. 60]. Важным индикатором эффективности контрактной системы выступает уровень экономии бюджетных средств при проведении закупок.

По итогам 2024 года общая экономия составила 438 млрд рублей, что незначительно превышает показатель 2023 года (434 млрд рублей). Впрочем, следует критически оценивать этот показатель, поскольку экономия может достигаться не только за счет эффективной конкуренции и качественного контроля, но и вследствие изначально завышенной начальной (максимальной) цены контракта. Более того, в условиях роста числа несостоявшихся закупок (увеличение на 20% в 2024 году) значительная часть контрактов заключается с единственным поставщиком по итогам несостоявшихся процедур, что снижает конкурентность и создает коррупциогенные факторы [5, с. 240].

Статистика деятельности ФАС России по результатам плановых и внеплановых проверок также заслуживает внимания. В 2024 году служба проанализировала 33917 процедур определения поставщика, выявив нарушения в 52% случаев (17637 нарушений). При этом по сравнению с предыдущим периодом число выявленных нарушений сократилось на 52%, что может свидетельствовать как о совершенствовании закупочной практики, так и об изменении методологии контроля.

Важно отметить, что по итогам проверок было выдано лишь 1641 предписание об устранении нарушений – то есть далеко не все выявленные факты несоблюдения законодательства повлекли за собой меры реагирования со стороны контролирующего органа [1, с. 150].

Направления совершенствования института общественного контроля.

Несмотря на формальное признание значимости общественного контроля, действующее законодательство содержит ряд пробелов и противоречий, ограничивающих его эффективность. Прежде всего, это касается отсутствия исчерпывающего перечня субъектов общественного контроля. Указание в статье 102 Закона №44-ФЗ на граждан, общественные объединения и объединения юридических лиц порождает вопросы о правовом статусе таких структур, как общественные палаты, общественные советы при органах власти, инициативные группы граждан [3, с. 118]. Целесообразно законодательно закрепить исчерпывающий перечень субъектов, включив в него общественные палаты, общественные движения, фонды, организации, политические партии и объединения юридических лиц [9, с. 120].

Второй блок проблем связан с процедурными аспектами осуществления контроля. Как отмечалось выше, 30-дневный срок рассмотрения обращений субъектов общественного контроля не соответствует динамике закупочных процедур. Представляется обоснованным унифицировать сроки рассмотрения жалоб и обращений, установив единый пятидневный срок для всех категорий контролеров. Это позволит обеспечить оперативное устранение нарушений и предотвратить заключение контрактов на заведомо невыгодных для бюджета условиях [3, с. 118].

Третья группа проблем касается квалификации субъектов общественного контроля. Введение требований к уровню образования и профессиональной компетенции участников общественных объединений, осуществляющих контроль, могло бы существенно повысить качество выявляемых нарушений и обоснованность подаваемых жалоб. При этом критерии квалификации должны включать не только формальное наличие профильного образования, но и способность критически и независимо оценивать деятельность органов власти. Подобный подход позволит обеспечить участие в контроле «разумных граждан», обладающих необходимыми знаниями и навыками, а не случайных активистов [9, с. 125]. Отдельного внимания заслуживает вопрос о расширении возможностей превентивного общественного контроля.

Целесообразно предусмотреть обязательную общественную экспертизу закупочной документации для определенных категорий контрактов – например, в социально значимых сферах (здравоохранение, образование, строительство объектов инфраструктуры). Проведение экспертизы независимыми общественными организациями на этапе формирования документации позволило бы выявлять и устранять потенциальные нарушения до начала закупочной процедуры, что значительно сократило бы количество обращений в контролирующие органы и судебных споров [7, с. 150].

Дальнейшее совершенствование института общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок требует комплексного подхода, сочетающего изменения законодательства, повышение квалификации контролеров и создание стимулов для участия общественности в надзоре за закупками.

Одним из приоритетных направлений является цифровизация процедур общественного контроля. Единая информационная система (ЕИС) предоставляет широкие возможности для автоматизированного мониторинга закупочных процедур, выявления подозрительных паттернов и повышения общей прозрачности финансовых потоков [8, с. 110].

Список литературы

1. Кириллова О.Ю. Общественный контроль как инструмент предотвращения недобросовестной конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок / О.Ю. Кириллова, Р.М. Хальфин, Г.К. Малышев // Российское конкурентное право и экономика. – 2021. – №1(25). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-kontrol-kak-instrument-predotvrascheniya-nedobrosovestnoy-konkurentsii-v-sfere-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh> (дата обращения: 20.07.2026).
2. Урюпина Н.А. Общественный контроль в системе закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд / Н.А. Урюпина // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2014. – №3–2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obschestvennyy-kontrol-v-sisteme-zakupok-tovarov>

rabot-uslug-dlya-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-nuzhd (дата обращения: 20.07.2026). EDN TIYONL

3. Петелин А.Л. Проблемы правового регулирования деятельности субъектов общественного контроля в сфере государственных и муниципальных закупок / А.Л. Петелин // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2021. – №3. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-pravovogo-regulirovaniya-deyatelnosti-subektov-obshchestvennogo-kontrolya-v-sfere-gosudarstvennyh-i-munitsipalnyh-zakupok> (дата обращения: 20.07.2026). DOI 10.34076/22196838_2021_3_59. EDN TUCLUC

4. Землин А.И. Актуальные организационно-правовые вопросы применения программно-целевого метода финансового обеспечения развития железнодорожного транспорта в России / А.И. Землин, О.М. Землина, Ю.В. Денисова // Транспортное право и безопасность. – 2017. – №12(24). – С. 57–71. EDN ZXMJEL

5. Землин А.И. Актуальные правовые аспекты противодействия коррупции при осуществлении закупок для государственных нужд / А.И. Землин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2015. – №1. – С. 238–244. EDN RMDAVK

6. Правовые основы противодействия коррупции: учебник и практикум для вузов / А.И. Землин, О.М. Землина, В.М. Корякин, В.В. Козлов; под общ. ред. А.И. Землина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 198 с. – URL: <https://urait.ru/bcode/565312> (дата обращения: 03.08.2026).

7. Организационно-правовые основы противодействия коррупции (с практикумом): учебник / А.И. Землин, И.В. Мишуткин, О.М. Землина [и др.]; под общ. ред. А.И. Землина. – М.: КноРус, 2025. – 290 с. – URL: <https://book.ru/book/957081> (дата обращения: 15.05.2026).

8. Финансово-правовые основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / И.В. Мишуткин, А.И. Землин, О.М. Землина, Н.П. Ольховская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2025. – 182 с. – URL: <https://urait.ru/bcode/568219> (дата обращения: 03.08.2026).

9. ФАС изучила более 39 000 жалоб от участников закупок в 2024 году // Ведомости. – 2025. – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2025/01/24/1088192-fas-izuchila-zhalob> (дата обращения: 15.05.2026).