

РАЗДЕЛ V. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 342.727+342.728

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Буримов Р. Ю.¹, Ибрагимов О. А.²

¹ Астраханский государственный университет

414056, г. Астрахань, ул. Татищева, д. 20а, Российская Федерация

² Академия управления Министерства внутренних дел России

125993, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, Российская Федерация

Аннотация.

Цель. Проанализировать предпосылки и условия создания института общественного контроля в сфере государственных закупок.

Процедура и методы. В работе использованы исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы исследования.

Результаты. Авторами определены основные этапы формирования института общественного контроля системы государственного заказа современной России с 1991 г. по настоящее время. Доказано, что общественный контроль государственных закупок – результат становления конкурентного экономического пространства системы государственного заказа. Анализ федерального законодательства позволил установить, что до 2005 г. не существовало механизмов контроля государственных закупок. Принятие законодательства о размещении заказа ознаменовало создание института ведомственного контроля государственных закупок. Введение в действие федерального контрактного законодательства расширило возможность осуществления контрольных функций государственного заказа со стороны общества.

Теоретическая и/или практическая значимость. В работе систематизированы законодательные акты в сфере государственных закупок, что будет способствовать дальнейшему изучению истории развития института общественного контроля государственного заказа.

Ключевые слова: общественный контроль, государственные закупки, контрактная система, конкуренция, рыночный механизм

PUBLIC CONTROL IN PUBLIC PROCUREMENT OF MODERN RUSSIA: RETROSPECTIVE ANALYSIS

R. Burimov¹, O. Ibragimov²

¹ Astrakhan State University

20a, Tatischev ul., Astrakhan, 414056, Russian Federation

² Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia

8, Z. and A. Kosmodemyanskikh ul., Moscow, 125993, Russian Federation

Abstract.

Aim. To analyze the prerequisites and conditions for creating the institution of public control in the field of public procurement.

Methodology. The research uses the historical, formal-legal and comparative-legal methods.

Results. The authors defined the main stages of the formation of the institute of public control in the state procurement system of modern Russia from 1991 up to the present. It has been proved that public control of public procurement is the result of the formation of a competitive economic space of the state order system. The analysis of federal legislation made it possible to state that until 2005 there were no mechanisms for controlling public procurement. The adoption of the legislation on placement of orders marked the creation of an institution of departmental control in public procurement. The introduction of federal contract legislation has expanded the possibility of exercising the control functions in state procurement by the society.

Research implications. The work systematized legislative acts in the field of public procurement, which will contribute to go on with studying the history of the development of the institution of state orders public control.

Keywords: public control, government procurement, contract system, competition, market mechanism

Введение

Переход от плановой к рыночной экономике кардинально изменил методу проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и фактически стал истоком формирования новой концепции государственных закупок в России [2].

На заре формирования рыночного механизма проведения государственных закупок принято значительное количество нормативных актов, определяющих исторический порядок формирования действующей контрактной системы. Ретроспективный анализ данных нормативных актов позволит определить предпосылки и условия формирования института общественного контроля государственных закупок.

Этапы формирования института общественного контроля государственных закупок

Рассмотрим 3 основных этапа становления института общественного контроля:

I. 1991–1999 гг.: создание экономико-правовых основ функционирования системы государственных закупок в России.

В 1991 г. принят Закон РСФСР № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹, который определил ос-

¹ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 18 апреля.

новые направления предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Указ Президента РФ № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»¹ и Постановление Правительства № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства в 1992 году»² определили договорную основу хозяйственных связей по поставкам продукции и товаров (работ, услуг).

Одним из первых нормативных правовых актов, закрепляющих правовые и экономические принципы государственных закупок стал Закон № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»³, который установил правовую основу взаимоотношений государственного заказчика и поставщика продукции для государственных нужд в форме государственного контракта. Проведение конкурсного отбора поставщиков продукции – принципиально новый под-

ход к организации существовавшей плановой системы госзакупок.

Ввиду отсутствия в законодательном акте правового регулирования конкурсного отбора поставщиков не было необходимости введения системы как ведомственного, так и общественного контроля государственных закупок.

Для создания условий реализации Закона № 2859-1 позднее были изданы Указ Президента РФ № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»⁴ и Постановление Правительства № 565 «О Реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»⁵. Данные нормативно-правовые акты конкретизировали отдельные правовые положения механизма осуществления госзакупок. Государственные закупки, за исключением военной продукции и продукции специального назначения, должны были осуществляться на основе конкурсного отбора подрядчиков (поставщиков), принимающих на себя в соответствии с государственными контрактами обязательства.

Реализация механизма государственных закупок товаров по рыночным ценам и конкурсный отбор поставщиков явились истоками зарождения правового закрепления принципа обеспечения конкуренции действующей в России контрактной системы. При содействии Министерства финансов, Министерства

¹ Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. 24 октября.

² Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558 (ред. от 29.10.1992) «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году» (вместе с Порядком материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году) // СПС КонсультантПлюс; [сайт]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=28977&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.9754194974882218#06398517274043758> (дата обращения: 06.10.2020).

³ Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ) // Российская газета. 1992. 30 июня.

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.08.1992 № 826 (ред. от 21.06.1994) «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета. 1992. 14 августа.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 10.08.1992 № 565 (ред. от 04.09.1995) «О реализации Указа Президента Российской Федерации «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» // Российская газета. 1992. 14 августа.

торговли и материальных ресурсов и Государственного комитета по управлению государственным имуществом были созданы акционерные общества «Росконтракт» и «Росхлебопродукт» для участия в осуществлении государственных закупок товаров общепромышленного применения и народного потребления, а также зерна, хлебопродуктов и продуктов зернопереработки, их производства и хранения.

Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹ был принят взамен утратившему силу Закону № 2859-1 и определил общие правовые и экономические принципы и порядок формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе заказов на закупку и поставку товаров, работ, услуг для федеральных государственных нужд предприятиями, организациями и учреждениями независимо от форм собственности. Механизмы осуществления ведомственного и общественного контроля за процедурой проведения государственных закупок в законодательном акте отсутствуют.

В 1997 г. вступил в действие Указ Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»², в котором установлены обязательное публичное

размещение государственных заказов на конкурсной основе и проведение квалификационного отбора поставщиков. Важным недостатком данного нормативного акта является отсутствие правовых положений о контроле за процедурами государственных закупок. Учёные отмечают, что за период действия указа некоторые механизмы закупок начали функционировать, но с учётом отечественной институциональной специфики, детерминирующей значительную долю теневых отношений при размещении государственных заказов, девальвировали принцип конкуренции [3, с. 36]. Например, М. А. Кузнецов [4] акцентировал внимание на том, что нормативная правовая база, регулирующая государственные закупки, состояла из огромного числа несистематизированных законодательных актов. Данные нормативные правовые акты в силу неопределённости и неточности отдельных правовых положений позволяли заказчикам применять их в действии с учётом личной заинтересованности, что привело к формированию устойчивых теневых механизмов торгов. Система теневых торгов дисконировала экономико-правовые механизмы легальных госзакупок, что послужило торможению совершенствования законодательства в этой сфере, в т. ч. правовых норм, касающихся осуществления контрольных функций как со стороны государственных органов, так и со стороны общественных организаций.

II. 1999–2014 гг.: формирование механизмов контрольной деятельности в сфере государственных закупок.

В 1999 г. вступил в силу Федеральный закон № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для

¹ Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Российская газета. 1994. 21 декабря.

² Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. 14 апреля.

государственных нужд»¹, нормативные положения которого впервые закрепили порядок осуществления ведомственного контроля за проведением госзакупок. Ст. 4 нормативного акта устанавливает контроль за проведением конкурсов со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти – Министерства экономического развития и торговли РФ. Согласно ст. 3 Постановления Правительства № 443 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации»² контрольная деятельность за проведением конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд и координацию их проведения должна осуществляться Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

В 2005 г. вступил в действие Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³

¹ Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.2006 в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ) // Российская газета. 1999. 13 мая.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 27.08.2004 № 443 (ред. от 20.05.2005) «Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации» (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. 6 сентября.

³ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014 в связи с принятием Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ)

(Закон о размещении заказов), кардинально изменивший процедуры осуществления государственных закупок. Нормативный акт послужил предпосылкой создания единого экономического пространства в сфере государственного заказа: в 2011 г. введён в действие официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок (www.zakupki.gov.ru), законодательно закреплены новые конкурентные способы размещения заказов, значительно расширен спектр действия системы обеспечения защиты прав и законных интересов участников размещения заказов и т. п.

В то же время в законодательный акт в период его действия 39 раз вносились изменения, также был принят ряд подзаконных нормативных актов. По мнению многих учёных, данные факторы негативно повлияли на правоприменительную практику, усложнили работу контрольных органов, вводили в заблуждение поставщиков. Возникла необходимость в разработке принципиально нового нормативного акта, поскольку решение существующих проблем процедур проведения государственных закупок путём внесения изменений в действующий закон не представлялось возможным [5, с. 34].

Принятием Закона о размещении заказов впервые в России основан институт ведомственного контроля государственных закупок. Ст. 17 нормативного акта устанавливала, что контроль за размещением заказов осуществляется путём проведения плановых и внеплановых проверок. Проверки должны проводиться органами соответствующего уровня власти. Внеплановые проверки в случае обращения участника размещения заказа с жалобой на дей-

// Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. 25 июля.

ствия (бездействие) заказчика могли быть инициированы только участниками размещения заказа.

Таким образом, на данном этапе сформировалась конкурентная система размещения государственного заказа, контроль за функционированием которой осуществлялся уполномоченными органами власти.

III. 2014 г. – настоящее время: создание института общественного контроля в сфере государственных закупок.

Ведомственный контроль за государственными закупками не предусматривает участие граждан в контрольной деятельности, несмотря на то, что государственный заказ призван удовлетворять именно общественные потребности. Общественный контроль в большей степени объективен и независим, т. к. в нём могут принимать участие все заинтересованные граждане.

В рамках развития системы государственного заказа законодателем принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (Закон о контрактной системе), положивший начало новому направлению в развитии системы государственных закупок – федеральной контрактной системе. Реализацию принципов открытости, ответственности за результативность закупок и их эффективности контрактной системы сложно представить без участия в ней граждан, в т. ч. посредством осуществления деятельности по общественному контролю.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 04.04.2020, с изм. от 09.04.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 2013. 5 апреля.

Ст. ст. 20 и 102 Закона о контрактной системе регулируются положения, связанные с деятельностью института общественного контроля в сфере государственных закупок. Структура данного института в настоящее время включает следующие основные элементы:

1. Субъекты общественного контроля: граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

2. Объекты общественного контроля – государственные заказчики.

3. Специальные цели общественного контроля:

– реализация принципов контрактной системы в сфере закупок;

– развитие и совершенствование контрактной системы;

– предупреждение и выявление нарушений требований законодательства в сфере закупок;

– информирование заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях;

– принятие во внимание мнения граждан, касающихся общественно значимых вопросов при крупной закупке, затрагивающей интересы значительного числа граждан (в рамках общественных обсуждений закупок).

4. Права субъектов общественного контроля:

– подготовка предложений по совершенствованию законодательства;

– участие граждан в общественном обсуждении закупок;

– направление заказчиком запросов о предоставлении информации по закупкам и контрактам;

– осуществление независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок;

– обращение в органы власти о проведении контрольных мероприятий;

– обращение в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика;

– обращение в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов.

5. Обязанность субъектов общественного контроля в обеспечении конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами.

Проблемы функционирования института общественного контроля государственных закупок

Как видно из структуры института общественного контроля в сфере закупок, законодатель включил такие элементы, которые преимущественно являются специфическими для государственных закупок.

Такие субъекты общественного контроля, как общественные объединения, с одной стороны, относятся к иным организационным структурам общественного контроля согласно ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (Закон об общественном контроле). С другой стороны, правовое регулирование деятельности общественных объединений осуществляется соответствующим федеральным законом², организационно-правовые формы которых включают и политические партии. В данном случае законодателю следует устранить нео-

пределённости в определении субъектов общественного контроля. Специальные цели, права и обязанности субъектов общественного контроля в сфере закупок не противоречат соответствующим положениям общественного контроля, установленных ст.ст. 1 и 10 Закона об общественном контроле.

Некоторые правоведа отмечают и другие неточности правового регулирования исследуемого института. Так, А. И. Авдеева считает, что законодатель указал на такую абстрактно сформулированную цель общественного контроля как реализация принципов контрактной системы в сфере закупок, содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок [1, с. 44]. Данные цели дублируют функции контрактной системы, указанные в ст. 1 Закона о контрактной системе.

Заключение

При формировании института общественного контроля в сфере государственных закупок система государственного заказа преодолела 3 основных этапа. Первый этап характеризуется большим количеством несистематизированных правовых актов, которые не предусматривали контрольных функций проведения государственных закупок. Второй этап выделяется созданием института ведомственного контроля за проведением государственных закупок. На третьем этапе после вступления в действие Закона о контрактной системе в России был сформирован институт общественного контроля в сфере государственных закупок, развитие которого продолжается и в настоящее время.

Статья поступила в редакцию 16.10.2020 г.

¹ Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) // Российская газета 2014. 23 июля.

² Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдеева А. И. Правовое регулирование общественного контроля за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 241 с.
2. Буримов Р. Ю., Ибрагимов О. А. Понятие, принципы и виды общественного контроля государственных закупок в России: юридический анализ // Правовая парадигма. 2020. Т. 19. № 3. С. 84–90.
3. Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Трансакционный анализ сферы государственных закупок. Ростов-на-Дону, 2015. 144 с.
4. Кузнецов М. А. Развитие российского законодательства о государственных закупках в историческом аспекте // Аспирант. 2016. № 9 (25). С. 37–40.
5. Осокин Р. Б. Организационно-правовые проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и роль органов прокуратуры в их разрешении // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 8. С. 133–144.

REFERENCES

1. Avdeeva A. I. *Pravovoe regulirovanie obshchestvennogo kontrolya za deyatelnost'yu organov gosudarstvennoy vlasti subektov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Legal regulation of public control over the activities of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation: PhD thesis in Juridical sciences]. Moscow, 2017. 241 p.
2. Burimov R. Yu., Ibragimov O. A. [The Concept, Principles and Types of Public Control in Public Procurement in Russia: The Legal Analysis]. In: *Pravovaya paradigma* [Legal Paradigm], 2020, vol. 19, no. 3, pp. 84–90.
3. Volchik V. V., Nechaev A. D. *Transaktsionnyi analiz sfery gosudarstvennykh zakupok* [Transactional analysis of public procurement]. Rostov-on-Don, 2015. 144 p.
4. Kuznetsov M. A. [Historical development of Russian legislation on public procurement]. In: *Aspirant* [Post-graduate student], 2016, no. 9 (25), pp. 37–40.
5. Osokin R. B. [Organizational and legal problems of the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs and the role of the prosecutor]. In: *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2016, no. 8, pp. 133–144.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Буримов Роман Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета;
e-mail: burimov-maksim@mail.ru

Ибрагимов Олег Александрович – старший инженер Академии управления МВД России;
e-mail: 464941@rambler.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Roman Yu. Burimov – Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Law, Astrakhan State University;
e-mail: burimov-maksim@mail.ru

Oleg A. Ibragimov – Senior Engineer, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia;
e-mail: 464941@rambler.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ

Буримов Р. Ю., Ибрагимов О. А. Общественный контроль в сфере государственных закупок современной России: ретроспективный анализ // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2020. № 4. С. 103–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111

FOR CITATION

Burimov R. Yu., Ibragimov O. A. Public control in government procurement of modern Russia: retrospective analysis. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2020, no. 4, pp. 103–111.

DOI: 10.18384/2310-6794-2020-4-103-111