

# ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.

## БАРЬЕРЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНТРОЛЕРОВ В НАБЛЮДЕНИИ ЗА ПРОЦЕДУРАМИ ЗАКУПОК

### ЧАСТЬ 1



**ДЖУЖОМА  
Вероника  
Викторовна,**

к.ю.н., LL.M., директор  
Центра правовой экспертизы  
и аналитики НИУ ВШЭ



**ПОГОРЕЛКО  
Мария Юрьевна,**

юрисконсульт Центра  
региональных программ  
совершенствования  
государственного и муниципаль-  
ного управления  
Института государственного  
и муниципального управ-  
ления ИГМУ НИУ ВШЭ

**О**бщая структура контроля в сфере закупок, установленная гл. 5 Федерального закона № 44-ФЗ, предусматривает осуществление не только государственного и муниципального контроля, но также и контроля общественно-го, последствиям осуществления которого также придан юридический статус. В положениях ст. 102 Федеральный закон № 44-ФЗ последовательно устанавливает ряд ограничений на реализацию возможности осуществления общественного контроля, сужая круг непосредственно участвующих в мероприятиях по контролю субъектов, устанавливая конкретные способы реализации прав по контролю, предусматривая длительные сроки реагирования на сигналы о нарушениях.

Следует обратить внимание на то, что Федеральным законом № 44-ФЗ из субъектов общественного контроля фактически исключены граждане: ч. 1 ст. 102 предусматривает право граждан на осуществление общественного контроля, однако иные положения данной статьи регулируют порядок осуществления общественного контроля только общественными объединениями и объединениями юридических лиц. Такое регулирование приводит к ограничению прав граждан на направление предложений, на запросы информации о деятельности заказчиков, на обращение в контролирующие и правоохранительные органы. Сужение круга лиц, правомочных осуществлять общественный контроль, прослеживается и в признании Федеральным законом № 44-ФЗ в качестве субъекта общественного контроля объединений только юридических лиц. Ч. 1 ст. 123.8 Гражданского кодекса РФ (далее также — ГК РФ) и Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup> предусматривают возможность создания объ-

единений юридических лиц или граждан или юридических лиц и граждан для достижения имеющих некоммерческий характер целей. Таким образом, например, отраслевые объединения, включающие юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, уже не могут признаваться субъектами общественного контроля, обладающими правами, установленными ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ.

Практика нормативно-правового регулирования процедур реализации прав общественного контролера также сильно затрудняет обращение в суд. Действующая норма п. 6 ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает право на обращение в суд исключительно в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. Такое обращение осуществляется в соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — АПК РФ). Но в соответствии со ст. 225.10 АПК РФ при таком обращении дела рассматриваются судом только в случае, если к требованию заявителя присоединились еще не менее пяти лиц, являющихся участниками правоотношения, из которого возникло такое требование (по сути это могут быть только участники торгов, которые самостоятельно могут обратиться в суд в защиту своих интересов). В этой связи блокируется реальная возможность осуществления общественного контроля в такой форме.

Затруднена и реализация права на направление запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иных обращений к заказчикам. Ч. 4 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ предусматривает, что такие обращения и запросы должны рассматриваться заказчиками в соответствии с законодательством РФ о порядке рассмотрения обращений граждан.<sup>2</sup> Длительность срока рассмотрения жало-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О некоммерческих организациях» // Собрание законодательства РФ. 15.01.1996, № 3. Ст. 145.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006, № 19. Ст. 2060.

бы (по закону, ответ должен быть дан в течение 30 дней) не позволяет оперативно пресекать нарушения в ходе проведения процедуры закупки, что снижает эффективность общественного контроля.

Проблема применения на практике правомочия общественников по осуществлению независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок, в том числе оценки осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Федерального закона № 44-ФЗ (п. 3 ч. 3 ст. 102), связана с неясностью его содержания и последствий его реализации. Анализ нормы показывает, что субъекты общественного контроля наделяются правом анализировать и систематизировать информацию, размещаемую на официальном сайте (в дальнейшем — в ЕИС), а также давать на ее основе оценку закупочной деятельности и результатов исполнения. Однако такое право не требует отдельного закрепления в законе, так как вытекает из положений Конституции РФ и исходит из общих принципов контрактной системы об открытости и прозрачности информации о закупках. Вместе с тем рассматриваемое правомочие могло бы предполагать, например, право участия в приемке результатов исполнения контракта, что было бы действительно новшеством и эффективным инструментом мониторинга.

Вопросы вызывает реализация и иных прав общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль. Федеральный закон № 44-ФЗ, устанавливая перечень таких правомочий и общую обязанность органов власти обеспечивать их исполнение, не предусматривает конкретных механизмов такого обеспечения и не во всех случаях ясен позитивный (конструктивный) результат деятельности общественных контролеров. Не предусмотрен механизм рассмотрения и учета в официальном порядке предложений по совершенствованию законодательства, принятия мер по результатам обращений в органы власти с информацией о нарушениях и др.

Также следует обратить внимание на то, что Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает осуществление общественного контроля в сфере закупок исключительно в рамках порядка, установленного самим законом (формулировка «в соответствии с настоящим Федеральным законом» в ч. 1 ст. 102 закона). Вместе с тем принятый Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон об общественном контроле)<sup>3</sup>, призванный установить общий порядок организации и осуществления общественного контроля

за деятельностью органов власти и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, не исключает из сферы своего регулирования контрактные отношения, предусматривая возможность установления иными федеральными законами только случаев (но не порядка) проведения общественных (публичных) слушаний по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закон об общественном контроле и Федеральный закон № 44-ФЗ имеют ряд расхождений в части регулирования основных вопросов осуществления общественного контроля, среди которых в первую очередь необходимо отметить следующие:

- а) федеральными законами установлен различный состав лиц, осуществляющих общественный контроль. В соответствии с Законом об общественном контроле граждане и негосударственные некоммерческие организации вправе лишь участвовать (ст. 3) в общественном контроле, тогда как в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ граждане и общественные объединения (в соответствии с ГК РФ общественные объединения являются одним из видов некоммерческих организаций) вправе непосредственно осуществлять общественный контроль без посредничества иных структур;
- б) Закон об общественном контроле наделил некоммерческие организации правом являться организаторами лишь таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение. В иных случаях такие организации могут лишь участвовать в осуществлении общественного контроля. Федеральным законом № 44-ФЗ общественные объединения наделены большим объемом прав. Кроме того, допущение, установленное ч. 6 ст. 3 Закона об общественном контроле, устанавливает такое неясное ограничение для организаций, как «осуществление деятельности в отдельных сферах общественных отношений». Федеральный закон № 44-ФЗ таких ограничений не содержит;
- в) Законом об общественном контроле предусмотрен следующий порядок осуществления общественного контроля:
  - организатор общественного мониторинга обнародует информацию о предмете общественного мониторинга, сроках, порядке его проведения и определения результатов;
  - итоговый документ с результатами общественного мониторинга обнародуется,

в том числе размещается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- порядок организации и проведения общественной проверки устанавливается ее организатором в соответствии с законодательством;
  - организатор общественной проверки доводит до сведения руководителя проверяемого органа или организации информацию об общественной проверке, о сроках, порядке ее проведения и определения результатов;
  - срок проведения общественной проверки не должен превышать тридцать дней;
  - итоговый документ (заключение), представленный общественным инспектором организатору общественной проверки, должен содержать объективные, достоверные и обоснованные выводы о результатах общественной проверки, а также предложения и рекомендации.
- Приведенный выше порядок не предусмотрен Федеральным законом № 44-ФЗ и законодательством о рассмотрении обращений граждан;
- г) организатором обсуждения, согласно Закону об общественном контроле, является сам субъект общественного контроля. Вместе с тем Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает, что такое обсуждение организуется заказчиком. Кроме того, Законом об общественном контроле установлен более узкий круг участников общественного обсуждения, чем Федеральным законом № 44-ФЗ;
  - д) цели осуществления общественного контроля, установленные Законом об общественном контроле, отличаются от целей, установленных Федеральным законом № 44-ФЗ. Ст. 5 Закона об общественном контроле только в очень общем виде формулирует цели данного вида деятельности: обеспечение реализации и защиты прав и свобод, обеспечение учета общественного мнения, общественная оценка деятельности органов власти и др. В то время как Федеральный закон № 44-ФЗ определяет уже цели, специфические для контрактных правоотношений: реализация принципов Контрактной системы, содействие ее развитию и совершенствованию, выявление нарушений требований законодательства и информирование заказчиков и контрольных органов о выявленных нарушениях. Цели Федерального закона № 44-ФЗ более

адаптированы к специфике сферы, в которой предусмотрен общественный контроль.

### ОБЕСПЕЧЕННОСТЬ ВОЗМОЖНОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ПРОЦЕССУАЛЬНЫМИ НОРМАМИ

Возможность обжалования по результатам общественного контроля конкретной закупки тесно связана с наличием процедурной возможности для подачи жалобы, инициирования проверки по конкретной закупке. При проведении анализа исследовались также административные регламенты осуществления деятельности контрольных органов в сфере закупок на предмет наличия в них положений, указывающих на возможность и процедурный порядок принятия и рассмотрения жалобы от представителей общественности.

На основании Федерального закона № 44-ФЗ в настоящее время<sup>4</sup> утвержден только административный регламент Федеральной службы финансово-бюджетного надзора (далее — Росфиннадзор) по исполнению государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере<sup>5</sup>.

П. 26 данного Административного регламента содержит общий перечень оснований для начала административной процедуры по подготовке и назначению внепланового контрольного мероприятия, в числе которых указано решение руководителя (заместителя руководителя) Росфиннадзора, принятое в связи с поступлением обращений граждан и организаций. Данное положение никак не конкретизирует характер такого обращения и не делает различий между обращением в связи с предполагаемым нарушением законодательства и обращением с заявлением о проведении мероприятий по контролю на основании п. 4 ч. 3 ст. 102 Федерального закона № 44-ФЗ. Также Административный регламент не включает требования относительно обязательности реагирования на такие обращения граждан и организаций, порядок их рассмотрения, порядок взаимодействия с обратившимися лицами при осуществлении проверки.

Административный регламент содержит также указание на еще одну категорию обращений со стороны граждан и организаций в Росфиннадзор, но данные обращения уже не связаны с определением лиц, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю, и также не подпадают под регулирование Федерального закона № 44-ФЗ, а регулируются общим законодательством об обращениях граждан и об обжаловании нарушений

<sup>4</sup> По состоянию на 31.12.2014 г.

<sup>5</sup> Приказ Минфина России от 20.03.2014 № 18н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой финансово-бюджетного надзора государственной функции по контролю в финансово-бюджетной сфере» (Зарегистрировано в Минюсте России 15.05.2014 № 32270) // Российская газета. № 118, 28.05.2014.

<sup>3</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014.

должностными лицами Росфиннадзора нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции. Для осуществления собственно общественного контроля за исполнением государственной функции Административным регламентом предусмотрена только одна форма — получение гражданами, их объединениями и организациями информации о результатах осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере, размещаемой на официальном сайте Росфиннадзора в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в объеме, установленном Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>6</sup>, за исключением сведений, составляющих государственную, служебную, банковскую, налоговую, коммерческую тайну, тайну связи, и с учетом требований сохранения охраняемой законом тайны, установленных законодательством РФ.

Таким образом, указанный регламент Росфиннадзора не содержит положений по порядку взаимодействия с общественными объединениями и объединениями юридических лиц при осуществлении последними общественного контроля.

Также продолжает действовать ряд административных регламентов по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) участников правоотношений в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений, утвержденных в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

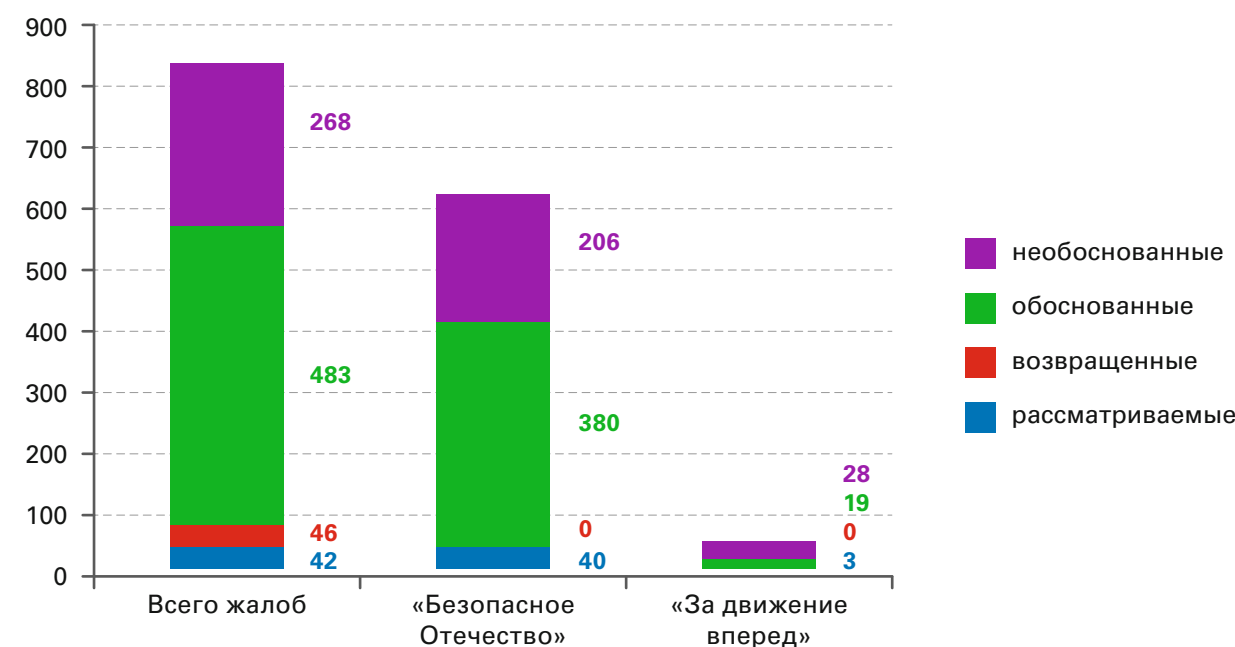
- приказ Рособоронзаказа от 22.04.2013 № 43 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу государственной функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну»<sup>7</sup>;
- приказ Рособоронзаказа от 12.03.2013 № 27 «Об утверждении Административного регла-

мента исполнения Федеральной службой по оборонному заказу (Рособоронзаказ) государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) государственных заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну»<sup>8</sup>;

- приказ ФАС России от 24.07.2012 № 498 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений»<sup>9</sup>.

Данные административные регламенты пока<sup>10</sup> не были приведены в соответствие с Федеральным законом № 44-ФЗ и в части взаимодействия с гражданами, их объединениями и организациями содержат только указание на контроль за исполнением данными органами своих государственных функций со стороны общества в форме направления обращений в уполномоченный орган и в форме обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе исполнения государственной функции. Следует указать на то, что данные формы общественного контроля обусловлены не положениями законодательства о размещении заказов, а требованиями Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 № 373, и законодательства об обращениях граждан, еди-

**Рисунок 1.**  
**Жалобы, поступившие от представителей общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль, (всего) и от наиболее крупных общественных объединений**



ных для всех федеральных административных регламентов.

С учетом вышесказанного следует сделать вывод о том, что действующие административные регламенты органов контроля в сфере закупок не содержат специальных положений по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в Контрактной системе, что позволяет сделать вывод об отсутствии эффективного механизма реализации права на общественный контроль.

#### ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ ЖАЛОБ ОТ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ КОНТРОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ

Анализ жалоб, поступивших в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ, проводился на основании общедоступных данных, размещенных на

общероссийском официальном сайте. Здесь следует отметить, что автоматическая обработка данных в разделе жалоб невозможна, и для получения информации может использоваться только экспертный механизм поиска<sup>11</sup>.

В ходе поиска поступивших жалоб данные о которых размещены на официальном сайте, была выявлена необходимость создания каталога (реестра) общественных организаций и объединений юридических лиц либо выделения таких жалоб в отдельную категорию. В настоящее время при поиске на официальном сайте возникает проблема с идентификацией представителей общественных контролеров при указании неполных наименований лиц, подающих жалобу, указании наименования с ошибками и опечатками — все эти случаи рассматриваются поисковой системой официального сайта как наименования разных организаций (например, «ОООСЗПГиБО «Безопасное Отечество»», «Общероссийская Общественная организация СЗПГиБО «Безопасное Отечество»», «ООО «Безопасное от-

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ. 16.02.2009, № 7 С. 776.

<sup>7</sup> Зарегистрирован в Минюсте России 04.07.2013 № 28982 // Российская газета. № 160, 24.07.2013.

<sup>8</sup> Зарегистрирован в Минюсте России 19.06.2013 № 28844 // Российская газета. № 142, 03.07.2013.

<sup>9</sup> В ред. приказа ФАС России от 29.03.2013 № 211/13. Зарегистрирован в Минюсте России 01.08.2012 № 25073 // Российская газета. № 197, 29.08.2012.

<sup>10</sup> По состоянию на 31.12.2014 г.

<sup>11</sup> Расширенный поиск проводился на официальном сайте в разделе «Реестр жалоб» только по жалобам, поданным в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ (параметр «по 44-ФЗ»). Также были заданы следующие параметры: в строке «Статус жалобы» выбраны статусы «Рассмотрена», «Возвращена»; в строке «Дата поступления жалобы» выбран диапазон «01.01.2014–31.12.2014»; в строке «Решение» выбрано «Вынесено»; в строке «Вынесенное решение» выбраны статусы «Возвращена (оформлена с нарушениями)», «Признана обоснованной», «Признана обоснованной (частично)», «Признана необоснованной»; в строке «Предписание» отмечены статусы «Выдано», «Не выдано». В поисковой строке указывалось ключевое слово «общественн\*» или наименование наиболее крупных общественных организаций в сфере закупок («Безопасное Отечество», «За движение вперед» и др.).

ечество» и даже «организация «безопасное общество»»; Межрегиональная общественная организация защиты и поддержки социальных инициатив «За движение вперед» и МООЗиПСИ «За движение вперед»). Изучение непосредственно текста жалобы показывает, что в действительности это один и тот же субъект общественного контроля.

Как показывает анализ, подавляющее большинство жалоб, сведения о которых размещены на официальном сайте, были поданы Общероссийской общественной организацией содействия защите прав граждан и безопасности общества «Безопасное Отечество» (626 из 842 найденных). Из рассмотренных жалоб больше половины были признаны обоснованными (380 из 626 жалоб), причем все жалобы были оформлены корректно и приняты к рассмотрению, возвращенных жалоб выявлено не было. Из исследованного количества жалоб по 310 из них были выданы предписания. В случае признания жалобы обоснованной контрольный орган объяснял невыдачу предписаний тем, что оно было выдано ранее по иному делу; в связи с отсутствием доказательств того, что данное нарушение повлияло на результаты закупки; в связи с отменой заказчиком способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Также в ряде случаев, несмотря на признание жалоб необоснованными, контрольным органом было принято решение о выдаче предписания по иным основаниям в связи с выявлением нарушений по результатам проведения внеплановой проверки.

Таким образом, институт обжалования конкретной закупки субъектами общественного контроля получает постепенное распространение, однако его эффективность в данный момент снижена отсутствием норм процессуального порядка, детализирующих права и обязанности субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе такого обжалования, а также основания и порядок принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров.

#### ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТИ ВВЕДЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ СЛУЧАЕВ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД СУБЪЕКТОВ РФ

Общественное обсуждение закупок установлено ст. 20 Федерального закона № 44-ФЗ, вступающей в силу с 1 января 2017 г. В соответствии с данной статьей случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок должны быть установлены Правительством РФ. Этой статьей также предусмотрено право субъектов РФ

и муниципальных образований своими нормативными правовыми актами дополнительно установить иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях.

На 2014–2016 гг. ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ определен переходный период в регулировании, предусматривающий на федеральном уровне обязательность такого обсуждения в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб., а также полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления по введению дополнительных случаев общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд. Федеральный закон № 44-ФЗ предусматривает, что субъект РФ может установить такие иные случаи и порядок только своим законодательством — законом субъекта РФ как на переходный период, так и на период с 2017 г.

Оценка реализации принятых положений об обязательном общественном обсуждении закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд, принятых органами исполнительной власти субъектов РФ во исполнение положений п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ позволяет прийти к следующим выводам.

Согласно нашим исследованиям, из 85 субъектов РФ (включая Республику Крым и город федерального значения Севастополь) нормативные правовые акты, регулирующие порядок проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд (далее — закупки), приняты только в 16 субъектах Российской Федерации. К ним относятся город федерального значения Москва, Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Калмыкия, Чувашская Республика, Вологодская область, Калужская область, Новосибирская область, Свердловская область, Тамбовская область, Тульская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

Следует отметить, что в Республике Татарстан в рамках пилотного проекта разработан и утвержден решением Республиканской конкурсной комиссии от 29 ноября 2013 г. № 1/13 Порядок общественного обсуждения государственных закупок на информационном портале «Открытый Татарстан». В связи с тем, что указанный порядок был утвержден актом, не имеющим нормативного характера, в перечень утвержденных положений,

приведенных в Таблице, он не включался, однако, как показал мониторинг, на данном сайте в 2014 г. проводилось активное общественное обсуждение государственных закупок. Также одной из особенностей официального сайта для обсуждения закупок другого субъекта РФ, Свердловской области, является ведение Департаментом государственных закупок с 14 апреля 2014 г. онлайн- трансляций процедур вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и иных мероприятий, проводимых департаментом (<http://goszakaz.midural.ru/article/show/id/81>). В Тульской области предусмотрено также создание региональной информационной системы Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд (Постановление правительства Тульской области от 31.12.2013 г. № 844 «О региональной информационной системе Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд»), которая предполагает осуществление обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд Тульской области в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством Тульской области.

Таким образом, в настоящее время реализация в надлежащей форме положений п. 5 ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ и последующее проведение на официальных сайтах общественно-го обсуждения закупок до 1 млрд. руб. осуществляется лишь в некоторых субъектах РФ.

Проведенное исследование также показало, что ранее в соответствии с предметом регулирования Федерального закона № 94-ФЗ был утвержден 41 порядок общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (данные исследования представлены в таблице Ж.4 в Приложениях к докладу). Из них на момент проведения исследования:

- внесены актуализирующие изменения в 1 нормативный правовой акт;
- продолжают действовать 13 нормативных правовых актов;
- утратили силу 25 нормативных правовых актов.

Большинство из таких порядков предусматривает проведение общественного обсуждения крупных закупок товаров (работ, услуг) для государственных

нужд и нужд бюджетных учреждений субъекта РФ на сумму свыше 1 млрд. руб. и не содержат указаний на дополнительные к федеральному перечню случаи проведения общественных обсуждений.

Отметим, что ранее действовавший Порядок общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. руб. (выпущенный письмом Правительства РФ от 02.08.2012 № АД-П13–4450) содержал только рекомендации органам исполнительной власти субъектов РФ организовать исполнение государственных и муниципальных заказов заказчиками положений данного порядка.

В нескольких субъектах РФ при утверждении порядка общественного обсуждения закупок были предусмотрены также дополнительные случаи проведения общественных обсуждений крупных закупок:

- если начальная (максимальная) цена заказа, планируемого к размещению, составляет от 100 млн. руб. до 1 млрд. рублей<sup>12</sup>;
- если начальная (максимальная) цена заказа, планируемого к размещению, составляет не менее 500 млн. и не более 1 млрд. руб.<sup>13</sup>

В соответствии с предметом регулирования Федерального закона № 44-ФЗ утверждено только 16 актов, регулирующих дополнительные случаи и порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъектов РФ<sup>14</sup>. В ряде субъектов РФ только запланированы мероприятия по разработке и утверждению таких нормативных правовых актов.

Из утвержденных субъектами РФ случаев и порядка обязательного общественного обсуждения закупок требованию о законодательном регулировании общественного обсуждения соответствует нормативное регулирование только в четырех регионах.

По результатам анализа утвержденных на основании Федерального закона № 44-ФЗ нормативных правовых актов можно сделать вывод о том, что большая часть актов утверждена с нарушением установленных законом требований и не может в полной мере рассматриваться в качестве порядка проведения обязательного общественного обсуждения закупок в смысле п. 5 ч. 3 ст. 112 Федераль-

<sup>12</sup> См. приказ Министерства экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области от 22.03.2013 № 78; Постановление правительства Вологодской области от 22.04.2013 № 444.

<sup>13</sup> См. распоряжение Правительства Свердловской области от 31.07.2013 N 1090-РП

<sup>14</sup> Из них: а) в городе федерального значения Москва ранее действовавший Порядок проведения общественного обсуждения закупок города Москвы был приведен в соответствие с положениями Федерального закона № 44-ФЗ; б) в Республике Адыгея, Республике Башкортостан, Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Чувашской Республике, Калужской, Тульской, Ульяновской, Челябинской областях порядок обязательного общественного обсуждения закупок были утверждены впервые; в) в Вологодской, Новосибирской и Тамбовской областях, Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре ранее действовавшие положения об общественном обсуждении закупок были признаны утратившими силу и уже на основании норм Федерального закона № 44-ФЗ утверждены новые акты.



ного закона № 44-ФЗ, без проведения которого соответствующие закупки не могут быть реализованы и результат которого может оказать юридически значимое влияние на документацию о закупках или отмену закупок.

Также следует отметить и такие ситуации:

- а) выход исполнительных органов субъекта РФ за пределы своих полномочий, установленных положениями Федерального закона № 44-ФЗ в виде принятия исполнительным органом власти нормативного правового акта, уточняющего или дублирующего процедуры утвержденного приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 порядка обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб. (приказ УРКС Воронежской обл. от 17.04.2014 № 77 о/н «Об утверждении Порядка взаимодействия уполномоченного органа, государственных заказчиков Воронежской области и бюджетных учреждений Воронежской области при проведении обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Воронежской области в случае, если начальная (максимальная) цена кон-

тракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб.»); Постановление правительства Калининградской области от 31.12.2013 № 1013 «О централизации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Калининградской области и о Конкурсном агентстве Калининградской области»; Постановление правительства Тульской области от 31.12.2013 № 844 «О региональной информационной системе Тульской области в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд»;

- б) субъектами РФ пока не учтены поправки в ч. 3 ст. 112 Федерального закона № 44-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 31.12.2014 № 498-ФЗ, и срок действия случаев и порядка обязательного общественного обсуждения закупок пока установлен до 1 января 2016 г., а не до 31 декабря 2016 г.;
- в) не все нормативные правовые акты субъектов РФ четко определяют границы своего действия — на переходный период либо с 2017 г. (например, Ненецкий автономный округ, Ульяновская область);
- г) один из нормативных правовых актов (в Тамбовской области) распространяет свое действие и на закупки, осуществленные и до его

вступления в силу, что ставит под вопрос правомерность принятия такой нормы и соблюдение надлежащего порядка планирования и определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в таком случае.

С учетом изложенного выше следует сделать вывод о том, что направление нормативно-правового регулирования обязательного общественного обсуждения закупок, осуществляемых для обеспечения нужд субъектов РФ, в настоящее время практически не развито и представлено лишь несколькими документами, утвержденными в соответствии с требованиями Федерального закона № 44-ФЗ. Основная масса действующих актов в данной сфере содержит различные нарушения и не может рассматриваться в качестве действующей нормативно-правовой базы для развития данного института в субъектах РФ.

### ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕННОМ ОБСУЖДЕНИИ ЗАКУПОК

Обязательное общественное обсуждение проводится в соответствии с Порядком обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб., утвержденным приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578. Обсуждение проводится в разделе «Обязательное общественное обсуждение закупок» официального сайта<sup>15</sup>, а также в виде очных публичных слушаний.

Первичный анализ результатов проводимых обязательных общественных обсуждений закупок осуществлен на основе данных, представленных по закупкам, начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) которых превышает 1 млрд. руб. По итогам проведения такого анализа были выявлены следующие нарушения требований законодательства РФ о Контрактной системе и о проведении общественного обсуждения закупок:

- 1) нарушение требования об открытости очных публичных слушаний. Заказчиком был прямо или косвенно ограничен доступ к участию в публичных слушаниях всех заинтересованных лиц, представителей государственных органов, органов местного самоуправления

посредством установления следующих ограничений:

- требование иметь при себе для прохода в здание только паспорт гражданина РФ (не включая иные документы, удостоверяющие личность в соответствии с законодательством РФ);
- требование оформить для прохода в здание пропуск и предъявить документ, удостоверяющий личность участника публичных слушаний;
- требование о предварительном (не позднее, чем за 1 рабочий день) заказе пропуска для прохода в здание, где будут проводиться публичные слушания;
- требование о предварительном (не позднее срока, указанного в информации о проведении публичных слушаний) направлении уведомления о своих намерениях с указанием фамилии, имени, отчества, серии и номера паспорта, организации (при желании) с пометкой общественных обсуждений по факсу, электронной почте или по телефону. Только в некоторых случаях в информации о проведении публичных слушаний было прямо указано, что доступ к участию в публичных слушаниях является открытым.

- 2) нарушение сроков обсуждения на официальном сайте в рамках первого этапа обязательного общественного обсуждения.

При этом хотелось бы обратить внимание на следующие особенности реализации положений законодательства о порядке обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд. руб.:

- а) возможные расхождения между местом исполнения подлежащей общественному обсуждению закупки и местом нахождения заказчика, по которому установлено проводить очные публичные слушания. В ряде случаев местом исполнения контракта является один субъект РФ, а местом нахождения заказчика — другой субъект РФ. В таких случаях формально все требования Порядка обязательного общественного обсуждения заказчиками были соблюдены, но права участников публичных слушаний по факту были нарушены и доступ к процедурам общественного обсуждения ограничен;

<sup>15</sup> См. <http://zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/bigOrderSearch/search.html>.

б) публичные слушания в отношении закупок одного заказчика могут проводиться в один день в одно и то же время по одному адресу. В таком случае необходимы дополнительные процедурные гарантии соблюдения надлежащего порядка проведения публичных слушаний в отношении различных закупок.

### ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕХАНИЗМОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗАКУПОК

По итогам проведенного анализа практики проведения обязательных общественных обсуждений закупок начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) которых превышает 1 млрд. руб. и анализа положений законодательства РФ о Контрактной системе в сфере закупок можно сделать следующие основные выводы о состоянии данной сферы:

- 1) практика, нарабатанная в ходе общественного обсуждения крупных закупок по правилам, установленным в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ, зачастую неприменима к закупкам в рамках контрактной системы ввиду существенных изменений в регулировании и усложнения процедур закупки. Поэтому особое значение имеет тщательная проработка и детализация новых процедур проведения обязательного общественного обсуждения;
- 2) представляется не вполне целесообразным установление предметов для обсуждения на разных этапах общественного обсуждения, закрепленное в приказе Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578. На первом этапе проводится обсуждение информации о закупке, включенной в план-график, в режиме публичных слушаний и на официальном сайте, а на втором этапе обсуждение информации, включенной в извещение об осуществлении закупки и документацию о закупке, проводится уже только на официальном сайте. Такое распределение форм общественного обсуждения представляется неэффективным ввиду того, что на этапе более широкого и очного общественного обсуждения по планируемой закупке еще отсутствует подробная информация, а на этапе обсуждения извещений и документации о закупке возможность всеобъемлющего обсуждения, обсудить закупку не предусмотрена.
- 3) приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 не содержит четких указаний о месте проведения публичных слушаний. В целом ряде случаев формулировка

«по месту нахождения заказчика» может привести к тому, что публичные слушания будут проведены в одном регионе, в то время как местом исполнения контракта может являться другой регион и жителям населенных пунктов, чьи интересы могут быть затронуты исполнением контракта, таким образом, создаются препятствия в реализации их права на участие в публичных слушаниях;

- 4) приказ Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 не уточняет полномочия органов контроля в сфере закупок, в адрес которых направляется обязательная копия всех протоколов обязательного общественного обсуждения после размещения на официальном сайте, в рамках проведения процедур по общественному обсуждению;
- 5) Федеральный закон № 44-ФЗ устанавливает, что закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, не могут быть осуществлены без проведения такого обсуждения. При этом законом никак не регламентируется вопрос о последствиях признания такой сделки недействительной. Ввиду того, что сумма сделки является значительной, отсутствие регулирования в данной сфере может создавать серьезные риски для поставщика (подрядчика, исполнителя), уже исполняющего контракт.

На основании проведенного анализа и выявленных проблем нормативно-правового регулирования обязательного общественного обсуждения крупных закупок сформулированы следующие предложения и задачи, направленные на повышение эффективности обязательных общественных обсуждений таких закупок.

В целях совершенствования регулирования функционирования официального сайта, являющегося основной площадкой для организации общественных обсуждений до введения в действие единой информационной системы, необходимо:

- а) определить перечень документов, обязательных к размещению заказчиком при опубликовании на официальном сайте плана-графика, для возможности полного и качественного обсуждения крупной закупки, включенной в план-график;
- б) разработать и утвердить регламент функционирования официального сайта в части размещения и последующего обсуждения крупных закупок, обеспечивающего автоматический контроль за соблюдением сроков и порядка такого обсуждения. В частности, официальный сайт должен будет автоматически отслеживать необходимость проведения общественного обсуждения, со-

- блюдение его сроков, наличие необходимых и обязательных к размещению документов, и информации в связи с проведением крупной закупки, взаимосвязь между этапами осуществления закупки и т.п. Несоблюдение порядка и сроков обязательного общественного обсуждения должно стать препятствием для продолжения процедуры крупной закупки;
- в) включить в указанный регламент положение об обязательности подготовки ответа заказчиком на опубликованные в ходе обязательных общественных обсуждений комментарии в законодательно предусмотренные сроки. В случае несоблюдения сроков или игнорирования заказчиком комментариев и предложений, опубликованных в ходе обязательного общественного обсуждения, следует предусмотреть возможность автоматической передачи данной информации в органы контроля в сфере закупок;
  - г) обеспечить на официальном сайте работу форума по обсуждению крупных закупок, связав темы обсуждений на нем ссылками с карточками конкретных закупок и их обсуждений;
  - д) принять меры по обеспечению бесперебойной работы официального сайта.

Следует уточнить порядок обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд:

- а) внести изменения в пункт 2.10 Порядка обязательного общественного обсуждения, предусмотрев проведение очных слушаний по крупной закупке в населенном пункте по месту исполнения контракта либо в населенном пункте, расположенном в непосредственной близости от места исполнения контракта, а не по месту нахождения заказчика;
- б) внести дополнения в Порядок обязательного общественного обсуждения, обеспечив возможность проведения повторных очных публичных слушаний после размещения извещения о закупке и документации о закупке;
- в) дополнить п. 2.17 и 3.7 Порядка обязательного общественного обсуждения, конкретизировав полномочия органов контроля в сфере закупок, в адрес которых направляется обязательная копия всех протоколов обязательного общественного обсуждения после размещения на официальном сайте;
- г) регламентировать порядок действий органов контроля в сфере закупок при рассмотрении ими результатов обязательного общественного обсуждения крупной закупки (протоколов общественного обсуждения и иных документов и материалов).

Надлежит учесть особенности проведения процедуры обязательного общественного обсуждения закупок в общих процедурах осуществления закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд:

- а) предусмотреть специальные процедуры для крупных закупок, включая расширенный состав конкурсной комиссии (с включением в него представителей органов контроля в сфере закупок, общественных организаций и др.), а также обязательное продление срока приема заявок не менее чем на 30 дней при любых (кроме продления срока) внесениях изменений в документацию о закупке;
- б) включить в типовые контракты положения о подтверждении заказчиком факта проведения обязательного общественного обсуждения крупной закупки посредством приведения в тексте контракта данных из протокола состоявшегося общественного обсуждения;
- в) установить полномочия органов контроля в сфере закупок по контролю исполнения заказчиком своих обязанностей в части полноты и своевременности учета замечаний (комментариев, предложений), полученных в рамках процедур проведения обязательного общественного обсуждения крупных закупок;
- г) сформировать предложения по установлению мер административной ответственности для должностных лиц заказчиков за нарушение процедур обязательного общественного обсуждения крупных закупок.

Также в целях совершенствования нормативно-правового регулирования порядка обязательного общественного обсуждения крупных закупок товаров, работ, услуг и учета лучших практик проведения таких общественных обсуждений представляется целесообразным ведение мониторинга и анализа принятых и принимаемых нормативных правовых актов в субъектах РФ и в муниципальных образованиях о порядке проведения обязательных общественных обсуждений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд субъекта РФ или муниципального образования, в том числе и контроля на предмет их соответствия федеральному законодательству о Контрактной системе и принципам обеспечения открытости закупок.

Полагаем, что практическая реализация указанных предложений будет способствовать развитию системы общественного контроля в области закупок для государственных и муниципальных нужд, а также повышению эффективности закупочной деятельности. ■