

Экономико-правовые аспекты механизма общественного контроля в сфере бюджетных закупок

Наливайко С. В.

*Наливайко Сергей Витальевич / Nalivayko Sergei Vitalyevich – ассистент,
экономический факультет,
Южный федеральный университет,
старший эксперт-консультант*

Фонд инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век», г. Ростов-на-Дону

Аннотация: в статье анализируется контроль бюджетных закупок. Одним из главных потенциальных факторов снижения коррупционной составляющей, а также снижения числа неэффективных закупок является общественный контроль. Однако порядок организации работы общественных контролеров, возможности подачи запросов о предоставлении информации о бюджетных закупках не реализован ни в одном из нормативно-правовых актов. Одним из ключевых механизмов реализации потребности в совершенствовании контроля законодательства в среде общественного контроля является обучение профессионалов. Задача такого обучения – актуализация изменений, произошедших в системе закупок, и возможности участия общественности с целью общественного контроля.

Ключевые слова: бюджетные закупки, общественный контроль, конкуренция, антикоррупционная экспертиза.

В статье 102 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон) установлены требования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов к общественному контролю за бюджетными закупками.

В ч. 1 ст. 102 Закона установлен круг лиц, которые вправе проводить общественный контроль закупок: граждане и общественные организации. При обращении указанных лиц органы власти должны обеспечивать возможность проведения такого контроля.

В указанной статье определены права общественных контролеров¹:

1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям настоящего Федерального закона;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Обучение активистов общественному контролю.

С целью развития возможностей статьи 102 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также Федерального закона от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» создана бесплатная программа дополнительного профессионального образования «Общественный контроль в сфере бюджетных закупок». По итогам программы слушателям выдаются удостоверения о повышении квалификации установленного образца. Уже имеется положительный опыт общественного контроля в России: проект Общероссийского народного фронта «За честные закупки», благодаря деятельности активистов которого в 2013-2016 гг. отменено и устранено нарушений в 781 закупке на 231 млрд руб., а также на 20 млрд руб. предотвращено

¹ Ч. 3 ст. 102 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Российская газета. Федеральный выпуск. № 6056 (80).

закупок предметов роскоши для чиновников². 21-22 декабря 2016 г. Фондом «Инноваций и экономических технологий «Содействие – XXI век» г. Ростов-на-Дону было проведено обучение по программе дополнительного профессионального образования «Общественный контроль в сфере бюджетных закупок». Основная идея программы состоит в повышении знаний общественных контролеров о системе закупок и в консолидации представителей общественных объединений и граждан, осуществляющих контроль бюджетных закупок.

Региональный опыт законодательного ограничения общественного контроля.

С практической точки зрения в отношении регионального законодательства по общественному контролю представляет интерес решение Верховного суда Республики Якутия от 27 марта 2015 г. по делу № 3-15/15. Суть дела в признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению отдельных положений Закона Республики Саха (Якутия) от 30.04.2014 1305-3 № 167-V «Об общественном контроле в Республике Саха (Якутия)». Из содержания части 1 статьи 2 Федерального закона от 21.07.2014 N 212-ФЗ следует, что правовая основа общественного контроля состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов. Частью 2 статьи 9 Закона РС (Я) предусмотрено, что осуществление общественного контроля в сфере деятельности профессиональных союзов, защиты прав потребителей, избирательного законодательства регулируется соответствующими федеральными законами. Данным положением регионального законодательства неправомерно сужен перечень вопросов общественного контроля, регулируемых на уровне федерального законодателя. В частности, оспариваемой нормой вопреки положениям действующего федерального законодательства не предусмотрено такое регулирование по вопросам общественного контроля в сфере деятельности садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ), за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений (Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ), за деятельностью полиции (Федеральный закон от 07.02.2011 № 7-ФЗ) и другими. В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 10 Закона РС (Я) субъекты общественного контроля вправе обращаться за содействием в осуществлении общественного контроля в органы прокуратуры, органы государственной власти, органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит осуществление контроля (надзора) за деятельностью соответствующих объектов общественного контроля, привлекать представителей указанных органов к участию в осуществлении общественного контроля. Между тем, в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре РФ» осуществление общественного контроля, участие в его проведении к полномочиям органов прокуратуры РФ не отнесены. Согласно статье 3 Федерального закона «О прокуратуре РФ» организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации. Возложение на прокуратуру Российской Федерации выполнения функций, не предусмотренных федеральными законами, запрещается. Кроме того, возможность привлечения к осуществлению общественного контроля органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля может повлечь нарушение прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предусмотренных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля», а также прав органов местного самоуправления, гарантированных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» на проведение проверок в порядке и формах, предусмотренных законом.

Практические направления развития общественного контроля.

Число жалоб на процедуры госзакупок в первой половине 2016 г. выросло почти на 40%, по данным Федеральной антимонопольной службы³. В текущем году государство от закупок по повышенным ценам потеряло около 180 млрд рублей (2,68% от всего объема заказов), говорится в ежегодном Национальном рейтинге прозрачности закупок⁴.

² В Международный день борьбы с коррупцией проект ОНФ «За честные закупки» представляет 10 его основных достижений. Официальный сайт Общероссийского Народного Фронта // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://onf.ru/2016/12/09/v-mezhdunarodnyy-den-borby-s-korruptsией-proekt-onf-za-chestnye-zakupki-predstavlyayet-10/>. (дата обращения: 29.12.2016 г.).

³ Рекордное количество жалоб подано на госзаказ. Ведомости // [Электронный ресурс] Режим доступа <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/12/12/669153-zhalob-goszakaz/>. (дата обращения: 15.12.2016 г.).

⁴ На закупках по завышенным ценам государство потеряло 180 млрд рублей. Ведомости // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/12/07/668507-zakupkah-gosudarstvo-poteryalo/> (дата обращения: 15.12.2016 г.).

В настоящее время стоит выделить как актуальные следующие направления деятельности общественного контролера по повышению эффективности реализации законодательства РФ в сфере закупок:

1) Завышение начальной (максимальной) цены контракта заказчиком. В борьбу с такой неэффективностью входит сравнение данных из реестра контрактов, данными органов статистики, из иных открытых источников;

Необходимо отметить, что факт завышения начальной цены контракта сам по себе не может рассматриваться в качестве самостоятельного основания привлечения к ответственности должностных лиц контролирующего органа. Если общественный контролер подаст жалобу в антимонопольный орган контроля на завышения начальной (максимальной) цены контракта, то этот орган такую жалобу принимать не будет (решение ФАС России от 16 марта 2015 г. № К-185/15). Поэтому можно использовать механизм подачи жалобы в прокуратуру по таким нарушениям.

2) Закупки с отсутствующей необходимостью в ее проведении: к примеру, закупка «люксовых» товаров: автомобили, дорогая техника, планшеты и т.д. К примеру, в конце 2015 года Росстат закупил автомобили на общую сумму более 143 млн руб. для проведения Всероссийской сельскохозяйственной переписи⁵. Отбор таких закупок возможен по сравнению техзадания и «максимальной, избыточной характеристики, к примеру, автомобиля». Техзадание также не должно содержать субъективные характеристики товара, работы, услуги.

3) Закупки с заведомо ограничивающими конкуренцию условиями. Здесь стоит отметить установление субъективных критериев оценки на участие в конкурсных торговых процедурах. Выделим практику по критерию «качественные характеристики объекта закупки». Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 года № 1085 утверждены правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – Правила). Согласно п.11 Правил для оценки заявок (предложений) по каждому критерию оценки используется 100-балльная шкала оценки. Значимость критериев оценки должна устанавливаться в зависимости от закупаемых товаров, работ, услуг в соответствии с предельными величинами значимости критериев оценки. Для оценки заявок (предложений) по нестоимостным критериям оценки (показателям) заказчик вправе устанавливать предельно необходимое минимальное или максимальное количественное значение качественных, функциональных, экологических и квалификационных характеристик, которые подлежат оценке в рамках указанных критериев. В этом случае при оценке заявок (предложений) по таким критериям (показателям) участникам закупки, сделавшим предложение, соответствующее такому значению, или лучшее предложение, присваивается 100 баллов. В настоящее время в соответствии с решениями УФАС складывается административная практика вплоть до полной невозможности использования данного критерия с формулировкой: «Отсутствие конкретного соотношения степени и количества описания «предложений по конкретным решениям» и присваиваемых баллов в конкурсной документации не позволяет выявить лучшее условие выполнения контракта по критерию «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и определить наиболее достойное предложение участника закупки» (наглядный пример - решение Ростовского УФАС России по делу №1295/03 от 20.07.2015 г. - номер закупки в ЕИС 0358300058115000004). В дальнейшем существует аналогичная судебная практика (решение по делу № А40-195614/14, истец – ГК «Росавтодор», ответчик – УФАС России по г. Москве, третье лицо - ГАУ г. Москвы «Мосгосэкспертиза»).

4) Антиконтурное поведение участников рынка бюджетных закупок (картельные соглашения, неконкурентное поведение). Наличие картельного соглашения с помощью снятой с электронных носителей переписки между сотрудниками проверяемых компаний-конкурентов, а также бизнес-планов, в которых приводились расчеты отпускных цен этих компаний, указаны в решении ФАС России от 09.04.12 № 1 11/142-11). Наряду с информацией, снимаемой с электронных носителей, антимонопольные органы используют данные, которые запрашивают у интернет-провайдеров (что особенно часто бывает, когда подозревается картельное соглашение в связи с электронными торгами) и сотовых операторов связи или самостоятельно находят на интернет-сайтах компаний. ФАС России активно запрашивает необходимую для раскрытия картеля информацию у других органов исполнительной власти, а также приводит собственную аналитику. Например, в одном деле антимонопольный орган сначала расценил как картельное соглашение совместные графики поставки труб на определенный период, которые подписывали разные производители этих труб. Но затем антимонопольный орган провел экономический анализ и пришел к выводу, что, несмотря на наличие антиконкурентного соглашения между производителями труб, их политика в порядке статьи 13 Федерального закона № 135-ФЗ была допустимой (решение ФАС России от 29.03.13 по делу № 1 11/197-11).

⁵ Росстат закупил элитные автомобили для изучения села. Официальный сайт РБК // [Электронный ресурс] Режим доступа: // <http://www.rbc.ru/politics/20/01/2016/569e55129a794719380a3d21/> (дата обращения: 19.12.2016 г.).

Факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключенности в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством. Законодательством не определено и не может быть определено, какие доказательства его подтверждают, а также не установлены и не могут быть установлены требования к форме подтверждающих документов. Статья 89 АПК РФ предусматривает представление в суд любых документов и материалов в качестве доказательств, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения спора. Такие документы и материалы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме.

5) Антиторрупционная экспертиза действующего законодательства о закупках.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антиторрупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антиторрупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов). Антиторрупционная экспертиза проводится следующим образом⁶:

а) независимый эксперт изучает проект нормативного правового акта либо принятый нормативный правовой акт на официальном сайте органа государственной власти (размещение данных документов является обязательным для государственных органов и органов местного самоуправления);

б) при выявлении коррупциогенных факторов составляется мотивированное экспертное заключение с обязательным указанием способа устранения коррупциогенного фактора (устранение осуществляется путем исключения коррупционной нормы, внесения изменений и дополнений);

в) заключение с конкретными предложениями направляется органу государственной власти - разработчику нормативно-правового акта по почте, курьерским способом либо в виде электронного документа (заключение также может направляться в органы прокуратуры, Минюст России или иной заинтересованный орган);

г) заключение по результатам независимой антиторрупционной экспертизы носит рекомендательный характер, но подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения;

д) по результатам рассмотрения заключения физическому или юридическому лицу, проводившему независимую экспертизу, направляется мотивированный ответ о согласии или несогласии с выводами, изложенными в заключении.

Таким образом, реализация программы дополнительного профессионального образования «Общественный контроль в сфере бюджетных закупок» позволяет реализовать широкий потенциал гражданского общества в рамках контроля бюджетных закупок, повысить ее эффективность.

Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Российская газета. Федеральный выпуск. № 6056 (80).
2. Решение ФАС России от 29.03.13 по делу № 1 11/197-11. Доклад О результатах и основных направлениях деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2015-2017 гг. М., 2014.
3. В Международный день борьбы с коррупцией проект ОНФ «За честные закупки» представляет 10 его основных достижений. Официальный сайт Общероссийского Народного Фронта // [Электронный ресурс] Режим доступа://<http://onf.ru/2016/12/09/v-mezhdunarodnyy-den-borby-s-korruptsией-proekt-onf-za-chestnye-zakupki-predstavlyayet-10/> (дата обращения: 29.12.2016 г.).
4. На закупках по завышенным ценам государство потеряло 180 млрд рублей. Ведомости // [Электронный ресурс] Режим доступа://<http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/12/07/668507-zakupkah-gosudarstvo-poteryalo/> (дата обращения 15.12.2016 г.).
5. Роль общественного контроля в борьбе с коррупцией с помощью проведения независимой антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов. Официальный сайт прокуратуры Республики Крым // [Электронный ресурс] Режим доступа://<http://www.rkproc.ru/ru/content/rol-obshchestvennogo-kontrolya-v-borbe-s-korruptsией-s-pomoshchyu-provedeniya-nezavisimoy/> (дата обращения 19.12.2016 г.).

⁶ Роль общественного контроля в борьбе с коррупцией с помощью проведения независимой антиторрупционной экспертизы нормативных правовых актов. Официальный сайт прокуратуры Республики Крым // [Электронный ресурс] Режим доступа: //<http://www.rkproc.ru/ru/content/rol-obshchestvennogo-kontrolya-v-borbe-s-korruptsией-s-pomoshchyu-provedeniya-nezavisimoy/> (дата обращения: 19.12.2016 г.).

6. Рекордное количество жалоб подано на госзаказ. Ведомости // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/12/12/669153-zhalob-goszakaz/> (дата обращения: 15.12.2016 г.
7. Росстат закупил элитные автомобили для изучения села. Официальный сайт РБК // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rbc.ru/politics/20/01/2016/569e55129a794719380a3d21/> (дата обращения: 19.12.2016 г.