

PUBLIC DISCUSSIONS AS A MAJOR FORM OF PARTICIPATION IN CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS PROCUREMENT BUDGET

Nalivayko S.¹, Cygankova E.² (Russian Federation)

ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ КАК ОДНА ИЗ ОСНОВНЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В БЮДЖЕТНЫХ ЗАКУПКАХ¹

Наливайко С. В.¹, Цыганкова Е. М.² (Российская Федерация)

¹Наливайко Сергей Витальевич / Nalivayko Sergei – ассистент,
экономический факультет,
Южный федеральный университет,
старший эксперт-консультант,

Фонд инноваций и экономических технологий «Содействие-XXI век»;

²Цыганкова Екатерина Мурадовна / Cygankova Ekaterina – магистр экономики,
старший эксперт-консультант,

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

Abstract: the article analyzes the problems of implementation of procurement processes and the imperfection of the public procurement system from the perspective of the need for modernization of the public discussion of the mechanism, which can become a cause of low degree of efficiency of use of budget funds and, as a consequence, the effectiveness of public administration activities. Public discussion is a key mechanism for civil society participation in the process of monitoring the implementation of state and municipal customers purchasing goods (works, services).

Аннотация: в статье анализируются проблемы реализации закупочных процессов и несовершенство системы государственных закупок с точки зрения необходимости модернизации механизма общественного обсуждения, которые становятся причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и, как следствие, результативности мероприятий в области государственного управления. Общественное обсуждение является ключевым механизмом участия гражданского общества в процессе контроля за осуществлением государственными и муниципальными заказчиками закупки товаров (работ, услуг).

Keywords: public procurement, public scrutiny, public debate.

Ключевые слова: бюджетные закупки, общественный контроль, общественное обсуждение.

В настоящее время контроль государственных закупок со стороны институтов гражданского общества является актуальной темой для дискуссий на различных уровнях общественной жизни. Это связано, в первую очередь с тем, что в современной экономике система государственных закупок является обязательным и масштабным элементом управления государственными финансами и другими ресурсами общественного сектора экономики. Данная система призвана выполнять не только функции удовлетворения общественных потребностей, но и функции государственного регулирования экономики. Применение информационных и коммуникационных технологий в сфере закупок товаров (работ, услуг) позволяет устранять существующие недостатки. Внедрение автоматизированных информационных систем электронных закупок для государственных, региональных и муниципальных нужд обеспечивает совершенствование процедуры закупок за счет автоматизации всех этапов и рабочих стадий процессов планирования, формирования и осуществления закупок, а также функций анализа и контроля их реализации.

Прозрачность механизма закупок на всех стадиях и уровнях позволяет предотвратить сокращение бюджетных расходов при закупках продукции для государственных и муниципальных нужд и повысить экономическую эффективность работы исполнительных органов государственной власти. С увеличением прозрачности и доступности информации о закупочных процедурах через аккумуляцию данной информации в единой информационной системе, вылились возможности общества и граждан оперативно получать информацию и своевременно реагировать на сигналы о нарушениях. Одним из элементов общественного контроля на сегодняшний день является механизм общественного обсуждения. По итогам обязательного общественного обсуждения закупок товаров (работ и услуг) заказчики имеют возможность вносить изменения на стадии планирования закупки, подлежащей обязательному общественному обсуждению (планы закупок и планы-графики), а также имеет возможность внесения

¹ Статья подготовлена в рамках проекта № 16-32-00055 «Механизм участия институтов гражданского общества в повышении эффективности системы государственных закупок в РФ», организуемым Федеральным государственным бюджетным учреждением «Российский гуманитарный научный фонд».

изменений в документацию о закупке и отмену определения поставщика. В соответствии с частью 4 статьи 20 Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ (далее также – Федеральный закон № 44-ФЗ), закупки, подлежащие обязательному общественному обсуждению, заказчики не имеют права осуществлять закупки без проведения обсуждения, если такие закупки подлежат обязательному общественному обсуждению.

Данный механизм в бюджетных закупках введен в действие в 2014 году с момента вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ.

Изначально министерство экономического развития Российской Федерации ежегодно с 2013 года издавало приказы об обязательном обсуждении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта, заключаемая с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) превышает один миллиард рублей. Первый приказ под номером 578 от 10 октября 2013 года предусматривал два этапа [4]. Первый этап проводился на стадии планирования, второй – на стадии подготовки и размещения документации о закупке. При этом первый этап включает две стадии: заочную и очную. Заочная стадия заключается в обсуждении крупной закупки посредством использования штатного интерфейса ЕИС. На втором этапе общественного обсуждения предусмотрена исключительно заочная стадия. В дальнейшем действие механизма общественного обсуждения, указанного в приказах, изменялось незначительно.

Необходимо отметить, что данные приказы Минэка являются одним из первых элементов общественного контроля в специальных законах.

Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» разграничил права и обязанности субъектов общественного контроля, создал его институты независимо от сферы специального закона. Введены цели, задачи и принципы общественного контроля, субъекты общественного контроля. Законом закреплены формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, иные формы, не противоречащие Федеральному закону, а также формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления - общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия [2, ч. 1, ст. 18].

Общественное обсуждение крупных закупок является лишь одним из инструментов контроля. Целесообразно законодательно установить иные формы общественного контроля. К примеру, предлагается установить следующее взаимодействие органов власти и общественными объединениями (таблица 1).

Таблица 1. Участие в управлении развитием общественного контроля в сфере закупок [6, с. 46]

Вопросы, решаемые общественными объединениями, управляющими развитием общественного контроля	Участие государственных органов в вопросах, решаемых общественными объединениями	Участие физических лиц граждан в вопросах, решаемых общественными объединениями
1. Вынесение на обсуждение предложений по внесению изменений в законодательство.	Нет	Да
2. Разработка положений об управлении развитием общественного контроля	Нет	Да
3. Проведение работ по внесению изменений в законодательство РФ об общественном контроле	Да	Нет
4. Проведение совещаний по принятию новых членов в общественные объединения	Нет	Нет
5. Создание подразделений общественных объединений по управлению развитием общественного контроля	Нет	Нет
6. Разработка предложений для внесения изменений в законодательство об общественном контроле	Нет	Да
7. Создание Интернет-ресурса, сайта для управления развитием общественного контроля	Нет	Да
8. Проведение работ на сайте управления развитием общественного контроля	Нет	Да

Указанный порядок взаимодействия может увеличить эффективность работы институтов гражданского общества, общественного контроля в сфере бюджетных закупок.

Еще одной институциональной неэффективностью в данной сфере является несоразмерность нарушения порядка или сроков общественного обсуждения закупок с самой суммой проведения крупной закупки и негативные эффекты для общества от неправильного проведения процедуры. Нарушение порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок либо непроведение обязательного общественного обсуждения закупок влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей [3, ч. 3. ст. 7.29.3]. Целесообразно увеличить эту сумму и разбить по этапам общественного обсуждения: этап планирования крупной закупки и этап подготовки и размещения извещения и документации о закупке.

С целью выявления эффективности работы механизма общественного обсуждения закупок ведутся статистические подсчеты. В соответствии с данными Минэкономразвития России в 2015 году было осуществлено 337 закупок, начальная (максимальная) цена контракта которых превысила 1 млрд руб., общая НМЦК которых составила более 1,05 трлн руб. (что составляет 16,2% от суммы всех размещенных в ЕИС извещений). Большая доля закупок, в отношении которых в 2015 году проводилось обязательное общественное обсуждение, относилась к закупке строительных работ. На первом этапе, целью которого являлось обсуждение информации о закупках, включенных в план-график, обсуждалась информация о планируемых закупках. На втором этапе, обсуждалась информация о закупках, находящихся на стадии определения поставщика. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, в 2015 году по результатам общественного обсуждения было отменено всего 9 закупок на сумму свыше 20 млрд рублей (по результатам первого этапа), и 3 закупки на сумму более 8,1 млрд рублей – по результатам второго этапа [7].

Однако если рассмотреть, размещенную в единой информационной системе информацию по проведенному общественному обсуждению, становится очевидным, что интерес общественности к данной форме общественного контроля крайне низок. Все изменения и отмены закупок, по которым проводилось общественное обсуждение, были в большинстве случаев по решению заказчика, о чем свидетельствует информация в протоколах о результатах общественного обсуждения, где заказчиками указано в большинстве случаев, что никаких предложений, запросов и замечаний не поступало.

Общественное обсуждение в Российской Федерации с 2017 года будет проводиться по правилам, указанным в Постановлении Правительства РФ № 835 от 22.08.2016 г. [5]. Предметом обсуждения является соответствие закупок требованиям законодательства, функциям и полномочиям заказчиков. Общественное обсуждение проводится в специальном разделе официального сайта единой информационной системы в сфере закупок, а также в виде очных публичных слушаний. В обсуждении могут участвовать любые юридические и физические лица, органы власти и местного самоуправления.

Общественное обсуждение информации о закупке проходит в два этапа - на стадии включения в план закупок и на стадии внесения в извещение и документацию о закупке. Прописана процедура обсуждения. Результатом обсуждения может быть отмена закупки, внесение изменений в план закупок или документацию о закупке.

Законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами могут быть установлены также иные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а также порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях [1, ст. 112]. В данном вопросе практика установления минимальной суммы общественного обсуждения по всей стране разнородная на микро-, мезо- и макроуровнях. Начальная сумма от 100 миллионов рублей до стандартной цифры в один миллиард рублей. В Ярославской области общественному обсуждению подлежат закупки, которые превышают 100 млн рублей, но не более чем 1 млрд. рублей (постановление правительства Ярославской области от 31.12.2014 № 1455-п); Смоленской области — от 200 млн рублей до 1 млрд рублей включительно (постановление администрации Смоленской области от 10.09.2015 № 576); Челябинской области — от 500 млн рублей до 1 млрд рублей включительно (закон Челябинской области от 04.09. 2014 № 741-ЗО); Ямало-Ненецкого автономного округа — от 500 млн рублей до 1 млрд рублей (постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 24.04.2015 № 376-п) и т.д. [8, с. 31].

Таким образом, подзаконными нормативно-правовыми актами устанавливается механизм общественного обсуждения только крупных закупок по специальным правилам в ЕИС, который может рождать коллизию норм с Федеральным законом «Об основах общественного контроля» в несоответствии методов контроля. Также целесообразно внедрение иных форм контроля и законодательное установление механизма их действия в сфере бюджетных закупок по аналогии с общественным обсуждением.

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) от 12 апреля 2013 г.
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Российская газета - Федеральный выпуск № 6435 (163) от 23 июля 2014 г.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Система КонсультантПлюс.
4. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 10 октября 2013 № 578 «Об утверждении порядка обязательного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта, заключаемая с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) превышает один миллиард рублей». Российская газета - Федеральный выпуск № 6253 (277) от 9 декабря 2013 г.
5. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Система КонсультантПлюс.
6. Дегтев Г. В., Гладилина И. П., Панкова Л. Н., Половова Т. А., Сергеева С. А., Гурова А. С., Васильева И. А., Спиридонов А., Тюсина Л. С. Общественный контроль в сфере закупок. Монография. М., 2016. 122 с.
7. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году // [Электронный ресурс]. Режим доступа // http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/24b5eb10-7e4f-4c75-a8fa-f882c549d116/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3+44%D0%A4%D0%97_+2015.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=24b5eb10-7e4f-4c75-a8fa-f882c549d116/ (дата обращения: 08.11.2016 г.).
8. Лобанова О. Л. Обсуждение закупок в 2016 году: публичное и гласное // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения, 2016. № 1 (134). С. 30-39.