

Секция «Государственное и муниципальное управление»

Возможности общественного контроля над расходованием бюджетных средств при осуществлении государственных и муниципальных закупок

Байрашев Виталий Радикович

Студент

*Национальный исследовательский университет - Высшая школа экономики,
Факультет государственного и муниципального управления, Одинцово-10, Россия*

E-mail: aromird@yandex.ru

Вступление в силу Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – №44-ФЗ) принесло в систему государственных закупок не только изменения в части планирования закупок, порядка выбора поставщиков и исполнения контракта, но и существенно расширило систему контроля.

В результате проведения третьей реформы системы государственных закупок, одной из целей которой было повышение эффективности расходования бюджетных средств[1], существующая система контроля была дополнена новыми субъектами, включая органы исполнительной власти (Счетная Палата, Росфиннадзор, профильные ведомства), а также институты гражданского общества.

Механизмы общественного контроля государственных закупок, рассмотренные в данной работе, представляют особый интерес в силу того, что общественный контроль, используемый длительное время в европейских странах и США, является новшеством для российской системы государственных закупок.

К механизмам общественного контроля следует отнести следующее:

1. обязательное общественное обсуждение крупных закупок, осуществляемое в настоящее время на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru/> (далее – официальный сайт);
2. независимый мониторинг закупок и оценка эффективности закупок;
3. направление заказчиком запросов о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
4. право на обращение в органы власти, уполномоченные на осуществление нормативного регулирования, контроля в сфере закупок, правоохранительные органы, суд для проведения проверок, защиты нарушенных интересов неопределенного круга лиц.

Изучив порядок проведения общественного обсуждения крупных закупок (закупок с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд. рублей), уровень активности граждан при обсуждении крупных закупок на официальном сайте, опубликованные мнения граждан, участвовавших в общественном обсуждении закупок, автором был отмечен низкий уровень активности населения в обсуждении крупных закупок. Низкий уровень участия общественности в обсуждении закупок связан, по мнению автора и некоторых экспертов, со следующими причинами:

- высокая сложность законодательства о государственных и муниципальных закупках;
- высокая степень специфичности товаров, работ, услуг, являющихся предметом крупных закупок;

- недостаточный уровень информированности населения об общественных обсуждениях закупок;
- высокие временные затраты, связанные с участием в общественных обсуждениях закупок;
- отсутствие обязанности заказчиков учитывать результаты общественных обсуждений.

В работе также были исследованы основные возможности осуществления независимого мониторинга и оценки эффективности закупок. Для этой цели были протестированы возможности официального сайта, позволяющие осуществлять поиск и анализировать опубликованную информацию как об осуществляемых закупках, так и о уже заключенных государственных и муниципальных контрактах. На основе небольшой выборки, включающей чуть больше 100 государственных и муниципальных контрактов по одноименной товарной группе (закупки мясной продукции) была протестирована штатная поисковая система официального сайта, специализированный обменный FTP-сервер официального сайта (<ftp://free:free@ftp.zakupki.gov.ru>), открытая часть подсистемы официального сайта «АС Анализ».

В результате тестирования систем официального сайта было отмечено следующее: низкий уровень производительности программно-аппаратных средств официального сайта, высокий объем ручных операций, осуществляемых в процессе поиска информации, отсутствие возможности поиска информации по нескольким параметрам с выгрузкой данных в машиночитаемом формате и недостаточная унификация размещаемой на официальном сайте информации делают мониторинг и оценку эффективности закупок весьма затруднительным процессом. Другими словами, средства поиска информации, предоставляемые официальным сайтом, требуют существенного совершенствования для того, чтобы мониторинг и оценка эффективности закупок могли осуществляться с большей результативностью.

Кроме средств официального сайта были протестированы возможности альтернативных информационных ресурсов, интегрированных с официальным сайтом. Наилучшим из существующих бесплатных ресурсов, лишенных части недостатков официального сайта, является, по мнению автора, сайт <http://clearspending.ru/>, позволяющий осуществлять поиск по заключенным контрактам, используя несколько параметров.

В заключительной части работы на основании административной и арбитражной практики, сложившейся в ходе применения утратившего силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», автором был сделан ряд предположений, связанных с трудностью внедрения механизмов общественного контроля.

В первую очередь необходимо отметить, что расширение прав граждан и общественных объединений в части получения информации об осуществлении закупок может заметно увеличить объем работы государственных и муниципальных заказчиков, которые даже без общественного контроля обязаны размещать в открытом доступе огромные массивы информации. №44-ФЗ заметно увеличил количество документации и отчетов, которые заказчикам предстоит размещать на официальном сайте – всю необходимую информацию субъекты общественного контроля могут получить оттуда, не обращаясь за ней к заказчику.

Что касается расширения прав субъектов общественного контроля в части обращения в контролирующие органы, то следует учитывать возможные неблагоприятные последствия в виде развития недобросовестного бизнеса, основанном на шантаже заказчиков и поставщиков с целью получения от них денег или других материальных преимуществ. В настоящее время официальный сайт предоставляет множество возможностей для совершения действий по вымогательству: извещение, документация о закупке со всей информацией представлены на официальном сайте. Любой желающий может ознакомиться с этой информацией и при выявлении нарушений в документации попытаться надавить на заказчика/поставщика с целью получения от него «отступных», угрожая, например, обжалованием процедуры в ФАС или суд, что может привести к отмене процедуры закупки. Такой недобросовестный бизнес существует и сейчас, и расширение прав общественных организаций может стать новым витком в развитии подобного бизнеса.

[1] Объем средств, расходование которых осуществляется в соответствии с законодательством о государственных и муниципальных закупках, составляет около половины расходной части федерального бюджета; еще почти 14 трлн. рублей в 2013 году было израсходовано организациями с государственным участием в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

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»
2. Приказ Министерства экономического развития РФ от 10 октября 2013 г. N 578 «Об определении порядка обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей»
3. Гремякова О.П. Практика участия общественности в процессе осуществления закупок для нужд Тульской области // Сборник докладов VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2013». М.: Юриспруденция, 2014., С. 41-50.
4. Прокофьев С.Е., Горбунцов М.И. Аналитические возможности официального сайта госзакупок // Сборник докладов VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2013». М.: Юриспруденция, 2014., С.69-74.
5. Сухадольский Г.А. Современные механизмы общественного участия в современных системах закупок для государственных нужд и нужд госкомпаний // Сборник докладов VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2013». М.: Юриспруденция, 2014., С. 445-454.

6. Храмкин А.А. Проблемы рейдерства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд // Сборник докладов VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки – 2013». М.: Юриспруденция, 2014., С.291-295

Слова благодарности

Автор выражает благодарность эксперту "Института по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд им. А.Б. Соловьева" А.В.Буркову за ценные рекомендации, использованные при выполнении данной работы.