

© Гроза Ю. А.

канд. юрид. наук, доцент,
кафедра теории и истории государства и права,
Владимирский филиал РАНХиГС

© Слуханова Е. С.

студент факультета права,
Владимирский филиал РАНХиГС

О НЕОБХОДИМОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Аннотация: актуальность статьи обусловлена важностью роли общественного контроля в сфере государственных закупок. В статье анализируется общественный контроль как составляющая часть государственного контроля, определяются субъекты общественного контроля, их полномочия. Автор ставит вопрос о возможности или невозможности реализации полномочий субъектов общественного контроля. Подчеркивается необходимость уточнения либо изменения ряда формулировок закона.

Ключевые слова: госзакупки, общественный контроль, саморегулируемые организации, финансовый контроль, ведомственный контроль, общественный контроль в сфере закупок.

Abstract: The relevance of the article due to the importance of the role of public control in the field of public procurement. The article analyzes the social control as an integral part of state control, determined by the subjects of social control their powers. The author raises the question of the possibility or impossibility of implementing powers of public control subjects. It emphasized the need to clarify or change the number of statutory language.

Keywords: public procurement, public control, self-regulatory organizations, financial control, administrative control, public control in procurement.

Под контролем в сфере государственных закупок понимается функция управления госзакупками. Это инструмент, с помощью которого обеспечивается законное, правовое соблюдение законодательства о госзакупках, проведение всех без исключения процедур в строгом соответствии с законодательством, исполнение заключенных контрактов в рамках взятых на себя обязательств в полном объеме.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ предусмотрены различные виды контроля за проведением закупок.

В качестве объектов контроля выступают: заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок (их члены), уполномоченные учреждения и уполномоченные организации, операторы электронных площадок².

По уровню управления контроля в сфере государственных закупок выделяют федеральный и региональный виды контроля. На федеральном уровне контроль осуществляется Федеральной антимонопольной службой (во Владимирской области – Управление Федеральной антимонопольной службы по Владимирской области); Федеральным

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газ. - 2013. - № 80.

² Контроль и ответственность [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/actual/contracts/472247>.

казначейством (во Владимирской области – Управление Федерального казначейства по Владимирской области); Счетной палатой Российской Федерации; Федеральной службой по бюджетно-финансовому надзору, органами управления государственными внебюджетными фондами. На региональном уровне – это счетные палаты регионов, финансовые органы органов исполнительной власти регионов и другие специально создаваемые органы.

Необходимо отметить, что с 02.02.2016 года Федеральная служба по бюджетно-финансовому надзору (Росфиннадзор) упразднена Указом Президента Российской Федерации. Ее функции переданы Федеральному казначейству, Федеральной таможенной службе и Федеральной налоговой службе.

Федеральным законодательством отдельно регулируется контроль в сфере закупок, который осуществляется самим заказчиком³. Суть заключается в том, что заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации. Кроме того, заказчик обязан осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций⁴.

Таким образом, заказчик обязан контролировать исполнение по контракту всех обязанностей контрагента и, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения подрядчиком (поставщиком, исполнителем) взятых на себя обязательств, в пределах ответственности по контракту, потребовать уплаты пени/штрафа в соответствии с законодательством⁵.

Наряду с ведомственным, финансовым, контролем заказчика в сфере закупок законодательством предусмотрен институт общественного контроля.

Общественными контролерами являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля. Кроме того, закон перечисляет цели и задачи общественного контроля в сфере госзакупок. Среди них: реализация принципов контрактной системы в сфере закупок; содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок; предупреждение и выявление нарушений, возникающих в процессе применения 44-ФЗ, и информирование заказчиков и контрольных органов о выявленных нарушениях.

Однако, изучив ч. 3 ст. 102 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в которой предусматриваются права субъектов общественного контроля, мы видим, что законодатель не упоминает о гражданах. Здесь речь идет лишь об общественных объединениях и об объединениях юридических лиц. Такое упущение законодателя, а попросту «нестыковка» в формулировках статьи, вводит в заблуждение. Кто же может контролировать

³ Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». // Рос. газ. - 2013. - № 80.

⁴ Медведева Н. Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками // Символ науки. – 2015. - Выпуск 7-1. – С. 95-99.

⁵ Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2013).

закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд со стороны общественности?

Пока это вопрос остается без ответа. Предполагается, что гражданин, то есть конкретное физическое лицо, может осуществлять контроль за госзакупками, как это сказано в Законе. Но эта составляющая ст. 102 ФЗ № 44 носит декларативный характер, так как граждане в соответствии с этой же статьей не имеют никаких прав и полномочий при осуществлении контроля и фактически не могут реализовать функционал общественных контролеров. Граждане могут лишь направлять свои обращения в адрес государственных органов и органов местного самоуправления в рамках ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶. Но и здесь есть некоторые загвоздки, связанные с реализацией положений об общественном контроле.

Согласно ФЗ № 59-ФЗ в письменном обращении граждане, выступающие от себя лично или действующие от имени общественного объединения (объединения юридических лиц), в обязательном порядке должны указать о себе следующую информацию: свою фамилию, имя, отчество, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, личную подпись и дату. В случае направления обращения по электронной почте кроме вышеперечисленной информации должен быть указан адрес электронной почты, на который отправляется ответ на обращение⁷.

Но бывают случаи, когда с какого-либо сайта или интернет-ресурса можно отправить обращение, но идентифицировать отправителя не удастся. Примером может служить сайт проекта Общероссийского народного фронта «ЗА честные закупки», который занимается активной деятельностью по общественному контролю в сфере закупок. В этой ситуации формально обращение в компетентный государственный исполнительный орган поступает, на которое должна быть реакция и должен быть дан ответ. Но, в соответствии со ст. 11 Закона № 59-ФЗ - так как отсутствует необходимая информация, обращение остается без ответа (в данном случае сообщение не подлежит идентификации и фактически является анонимным, а «анонимки», как мы уже знаем, не рассматриваются). В этом и заключается еще одна проблема фактической реализации физическими лицами своих полномочий в рамках общественного контроля.

Скажем еще несколько слов о таком достаточно важном и необходимом субъекте общественного контроля, как саморегулируемые организации (далее – СРО). Нельзя не отметить, что у СРО есть ряд особенностей, выделяющих их среди других субъектов общественного контроля⁸. В первую очередь, это наличие профессиональных знаний и навыков экспертов СРО в определенной сфере. Например, сфера строительства, являющаяся самой крупной, коррупционной и скандальной, поскольку около 35 % от общей суммы заключенных в 2014 г. государственных и муниципальных контрактов приходится на контракты в сфере строительства⁹.

Сфера строительства характеризуется большим количеством контрактов, заключение которых подлежит обязательному общественному обсуждению. В ходе обсуждения заказчиком размещается проектная документация на объект капитального строительства для изучения заинтересованными лицами. Очевиден тот факт, что осуществить

⁶ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газ. – 2006. - № 95.

⁷ Игнатенкова И. В. Общественный контроль в сфере закупок: проблемы и пути их решения // Бюджет. - 2015. - № 6.

⁸ Забелин А. В. Осуществление общественного контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд саморегулируемыми организациями. // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. - № 6.

⁹ URL: <http://zakupki.gov.ru>.

анализ проектной документации сможет только лицо, обладающее специальными знаниями в сфере строительства, а не Иванов Иван Иванович, который является «борцом за справедливость и за честные закупки».

Во-вторых, это возможность осуществления общественного контроля без дополнительного финансирования. Создание и функционирование некоммерческих организаций, осуществляющих общественный контроль на постоянной основе, требуют привлечения денежных средств, что порождает две связанные с этим проблемы:

1) отсутствие заинтересованности у субъектов предпринимательства в сфере общественного контроля;

2) возможность оказания финансового воздействия на деятельность общественного контролера, то есть создание так называемого «карманного» общественного контролера.

Принципы функционирования саморегулируемых организаций исключают возможность возникновения указанных проблем, т.к. их деятельность обеспечивается ежемесячными членскими взносами.

Таким образом, перечислив и дав характеристику субъектам общественного контроля в сфере государственных закупок, мы видим существующие проблемы, в том числе в реализации их функций. Стоит обратить внимание законодателя на противоречия и пробелы в законодательстве как в рамках 44-ФЗ, так и во взаимодействии данного Закона с другими нормативно-правовыми актами. Подводя итоги, ответим на главный вопрос: необходим ли государству общественный контроль за госзакупками? Ответ очевиден – необходим, но стоит задуматься о его эффективности с наличием тех ограничений и проблем, которые существуют.

Список литературы

1. Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газ. – 2013. - № 80.

2. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Рос. газ. – 2006. - № 95.

3. Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 28.11.2013).

4. Забелин А. В. Осуществление общественного контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд саморегулируемыми организациями // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. - № 6.

5. Игнатенкова И. В. Общественный контроль в сфере закупок: проблемы и пути их решения. // Бюджет. – 2015. - № 6.

6. Контроль и ответственность [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/actual/contracts/472247>.

7. Медведева Н. Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками // Символ науки. – 2015. - Выпуск 7-1. - С. 95-99.