

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.

БАРЬЕРЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ
УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ
КОНТРОЛЕРОВ В НАБЛЮДЕНИИ
ЗА ПРОЦЕДУРАМИ ЗАКУПОК.
ЧАСТЬ II¹



ДЖУЖОМА
Вероника Викторовна,

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



ПОГОРЕЛКО
Мария Юрьевна,

юриисконсульт Центра региональных программ
совершенствования государственного
и муниципального управления Института
государственного и муниципального управления
ИГМУ НИУ ВШЭ

Спрос на общественный контроль в России, судя по результатам опроса, крайне невелик². 62,7% опрошенных граждан не демонстрируют какого-либо интереса к общественному контролю и участию в общественных обсуждениях. Из тех респондентов, которые демонстрируют интерес к этой теме (37,2%), наиболее многочисленная группа – разочарованные общественные контролеры: их 20,2% в выборке. Далее, по убыванию, следует группа потенциальных общественных контролеров – их насчитывается порядка 12,2%. Активную жизненную позицию по вопросу участия в общественном контроле и обсуждениях показывают лишь 4,8% респондентов (Рис. 1).

Типовые характеристики респондентов, в зависимости от ответа на этот вопрос, можно описать следующим образом.

Респонденты с высшим образованием чаще выбирают ответы, характеризующие их как ак-

тивных или потенциальных участников общественного контроля. И наоборот, среди опрошенных со средним и начальным образованием гораздо больше респондентов, выбравших варианты ответа «нет, закупки — дело профессионалов» и «нет, у меня нет времени на общественную деятельность». Таким образом, участие в общественном контроле и уровень образования коррелируют друг с другом, что в целом соответствует интуитивным представлениям.

Также гражданам задавался вопрос относительно оценки качества закупаемых товаров, работ и услуг, как итоговой «сверхидеи» системы закупок: «Как бы вы оценили качество закупаемых за бюджетные средства товаров (работ, услуг), с которыми вам приходилось сталкиваться?» Данные показывают, что активные общественные контролеры оценивают качество закупаемых товаров, работ и услуг как крайне низкое. И наоборот, респонденты, у которых нет времени на проведение общественного контроля, склонны оценивать качество товаров, работ и услуг как высокое.

¹ Часть 1 опубликована в журнале «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение». № 40, 2015. С. 60–71.

² В ходе проведения опроса среди населения респондентам задавался в том числе вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?»

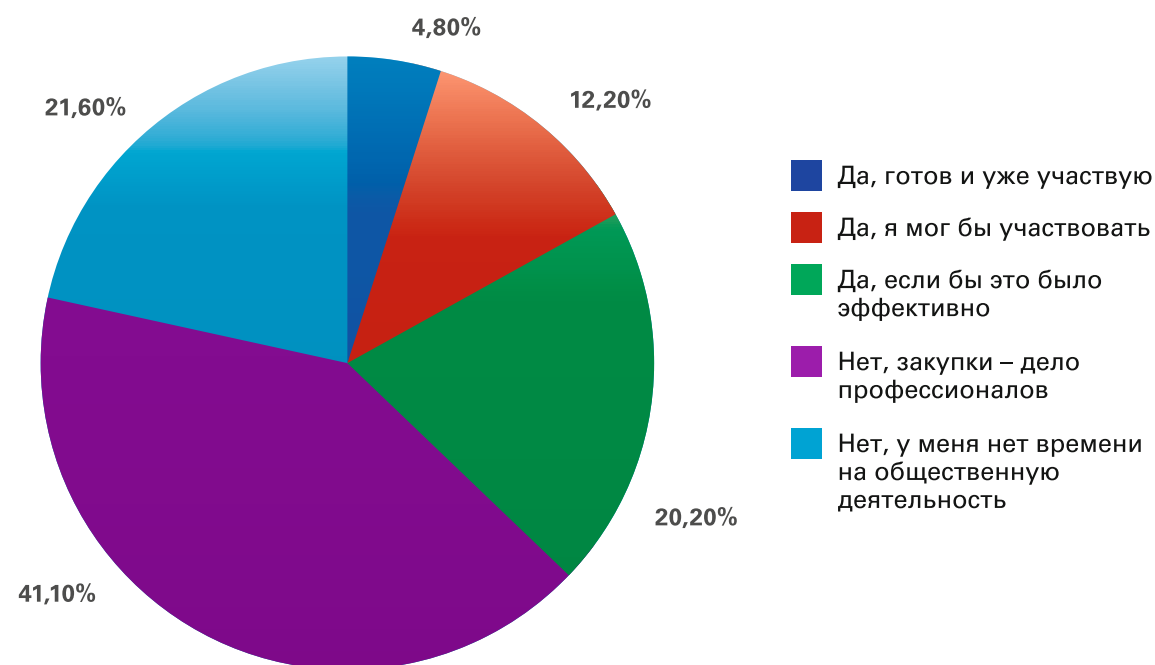
Вопрос подразумевал возможность следующих ответов:

- да, готов и уже участвую;
- да, я мог бы участвовать;
- да, если бы это было эффективно;
- нет, закупки – дело профессионалов;
- нет, у меня нет времени на общественную деятельность.

Исходя из выбранных вариантов ответа респондентов, ответивших «да, готов и уже участвую», можно условно назвать активными общественными контролерами; выбравших вариант «да, я мог бы участвовать» – потенциальными общественными контролерами; вариант «да, если бы это было эффективно» – разочарованными общественными контролерами, а в совокупности выбравших один из указанных вариантов ответа можно назвать общественными контролерами.

Рисунок 1.

Готовность участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок. Представлены ответы на вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?»



Активные общественные контролеры чаще, чем другие респонденты, соглашались с утверждением, что государство не должно устанавливать преимущества для продукции отечественных производителей по отношению к иностранным товарам, полагая, что «иностранная продукция более качественная и дешевая». Активные общественные контролеры больше, чем другие респонденты, «верят» в правила нормирования. В частности, они гораздо чаще, чем в целом по выборке, на вопрос: «Как вы считаете, нужно ли ограничивать закупку товаров, работ, услуг за бюджетные деньги предельными ценами?» — выбирают варианты ответов «да, это нужно для того, чтобы не допустить закупку чиновниками предметов роскоши» или «да, так как это позволит снизить коррупцию в государственных и местных органах».

И наоборот, респонденты, которые не находят времени на общественный контроль, чаще других выбирают вариант ответа «нет, так как найдутся другие пути («лазейки») для неэффективного расходования бюджетных средств».

Заслуживают внимания ответы активных общественных контролеров на вопрос о наиболее предпочтительных для них действиях, совершаемых после обнаружения нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок. Рей-

тинг востребованности действий по итогам выявления нарушений сложился следующим образом (по мере убывания востребованности действий):

1. «сообщил бы в общественные организации (Навальному и проч.)» (11,5%);
2. «разместил бы информацию в социальных сетях» (9,3%);
3. «обратился бы в правоохранительные органы, пусть разберутся» (9%);
4. «написал бы президенту, в правительство, в Думу» (8,9%);
5. «сообщил бы знакомым и друзьям, чтобы они распространили информацию дальше» (6,9%);
6. «сообщил бы в организацию, руководителю этого человека» (6%);
7. «написал бы в СМИ для создания общественного резонанса» (4,9%);
8. «ничего бы не делал, все равно невозможно ничего изменить» (1,5%).

Таким образом, из представленных ответов следует, что активные общественные контролеры склонны в большей мере доверять негосударственной системе обеспечения и защиты действия правил закупок в сравнении с «формальными» институтами.

МЕХАНИЗМЫ МОТИВАЦИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ КОНТРОЛЕРОВ К УЧАСТИЮ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПО КОНТРОЛЮ

Одной из проблем, способствующих невысокой эффективности механизмов общественного контроля и общественного обсуждения закупок, является низкая мотивация субъектов, определенных Федеральным законом № 44-ФЗ в качестве общественных контролеров.

Одним из направлений решения данной проблемы должно стать широкое информирование о реальной возможности осуществлять общественный контроль с получением юридически значимого результата по итогам проведенных контрольных мероприятий.

Другим направлением развития системы общественного контроля является решение уже отмеченной ранее проблемы отсутствия нормативного закрепления конкретных механизмов гарантирования и обеспечения возможности осуществления такого контроля. Одним из таких механизмов обеспечения следует назвать обязательность официальной реакции заказчика на результаты общественного обсуждения и создание рейтинга недобросовестных заказчиков.

Для привлечения максимального внимания общественности к сфере контроля и оценки закупок также следует рекомендовать следующие шаги:

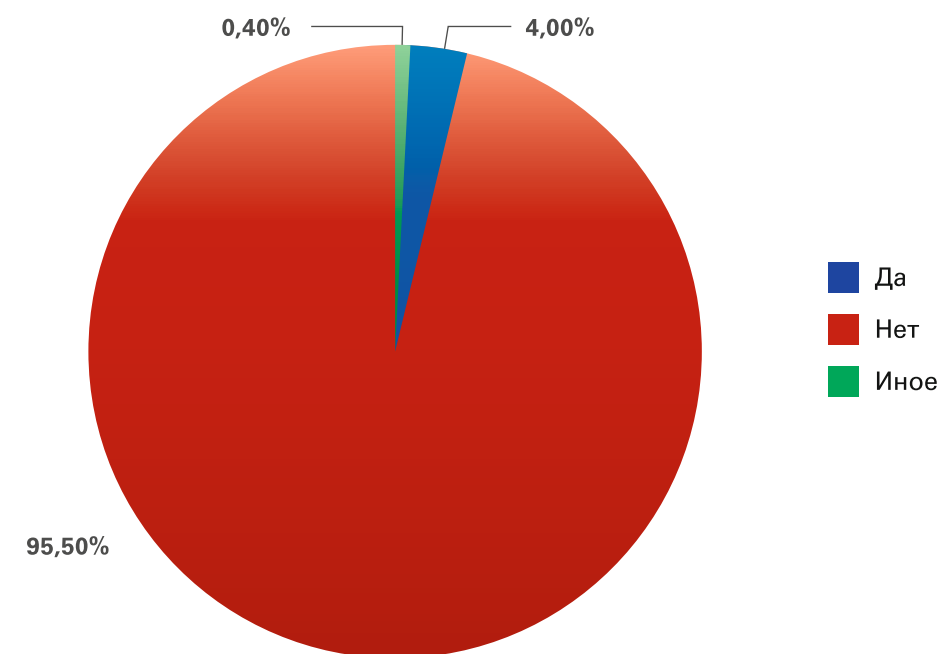
- гармонизацию Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле;
- создание отраслевой площадки, объединяющей общественных контролеров, возможное введение реестра и рейтинга контролеров;
- повышение общественной осведомленности о закупках и злоупотреблениях в этой сфере;
- совершенствование технических (аналитических и поисковых) возможностей официального сайта, позволяющих работать с данными о конкретных категориях закупок;
- организация методической поддержки и разработка обучающих материалов для общественных контролеров.

ОЦЕНКА ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ЗАКАЗЧИКАМИ

В ходе проведения исследований также был проведен опрос представителей заказчиков из числа контрактных управляющих и работников контрактных служб, в том числе и на предмет оценки практической значимости механизмов общественного обсуждения и общественного контроля закупок.

На вопрос о практике проведения обязательного общественного обсуждения закупок представителями заказчиков были даны следующие ответы (Рис. 2).

Рисунок 2.
Практика проведения заказчиками обязательного общественного обсуждения закупок. Представлены ответы на вопрос: «Приходилось ли вам в 2014 г. проводить обязательное общественное обсуждение закупок?», %

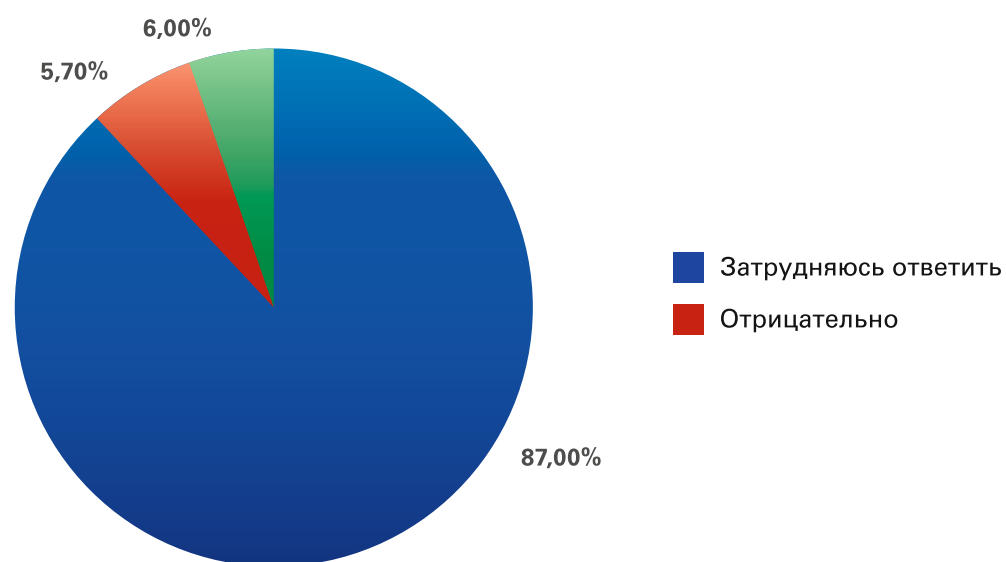


В развернутых комментариях при ответе на данный вопрос представителями заказчиков отмечалось, что такая процедура отнимает много времени на «пустые разговоры», так как затягивает процесс закупки и в основном в процедуре участвуют лица, слабо компетентные в вопросе о конкретном объекте закупки. В целом большинство заказчиков не проводили общественные обсуждения потому, что

закупки запланированы в основном с небольшим бюджетом и на них требования Федерального закона № 44-ФЗ не распространяются.

С учетом того, что большинство из опрошенных заказчиков в своей практике не сталкивались с обязательным общественным обсуждением закупок, на вопрос об оценке данного института были даны следующие ответы (Рис. 3).

Рисунок 3.
Оценка заказчиками обязательного общественного обсуждения закупок.
Представлены ответы на вопрос: «Как вы оцениваете институт обязательного общественного обсуждения закупок?», %



При положительной оценке данного института заказчиками отмечалось чаще всего следующее:

- «идея здравая, правильная, но не осуществляется должным образом»;
- «хорошая идея, которую необходимо развивать и распространять на большее количество закупок»;
- «необходимый институт контрактной системы»;
- «особенно актуально на этапе планирования закупок»;
- «институт призван обеспечить экономическую эффективность процесса закупок. Электронный документооборот позволит контролировать закупки на бюджетные средства»;
- «полезный институт, естественно, начиная с определенных объемов и целей закупок»;
- «возможно, он действительно нужен для больших закупок».

В поддержку отрицательного мнения представителями заказчиков приводились следующие аргументы:

- «ненужная процедура. Отменить, а вместо нее обязать заказчиков согласовывать крупные сделки с вышестоящими организациями с приложением обоснованности такой закупки»;
- «институт является крайне неэффективным»;
- «обсуждение может быть направлено на торможение процесса закупки. Мнение смогут выражать некомпетентные люди, а также, те кто намерен специально затормозить работу того или иного учреждения»;
- «обсуждение является чисто формальным, не влияющим на закупки»;
- «резко отрицательная оценка для некоторых сфер»;
- «обсуждений масса — результатов нет. Нигде не прописано, какая структура может принимать обязательные для исполнения заказчиком решения по итогам обсуждений»;
- «даст ли этот институт контрактной системы положительный результат, говорить рано»;

- «институт кажется излишним, хотя цели применения его обоснованы»;
- «общественное обсуждение важно, но участники обсуждения должны быть компетентными»;
- «такого рода обсуждения эффективны только на профессиональных форумах»;
- «в нынешней форме институт является излишним».

Также представителям заказчиков была дана возможность дать свои предложения по изменениям в установленном регулировании такого обсуждения. Представители заказчиков отметили следующие направления совершенствования данного института:

- снижение ценового порога для закупок, подпадающих под обязательное общественное обсуждение;
- увеличение информированности общественности, так как сведения о таких процедурах не доводятся в полной мере до общества;
- упрощение процедуры регистрации на официальном сайте (представители отмечали

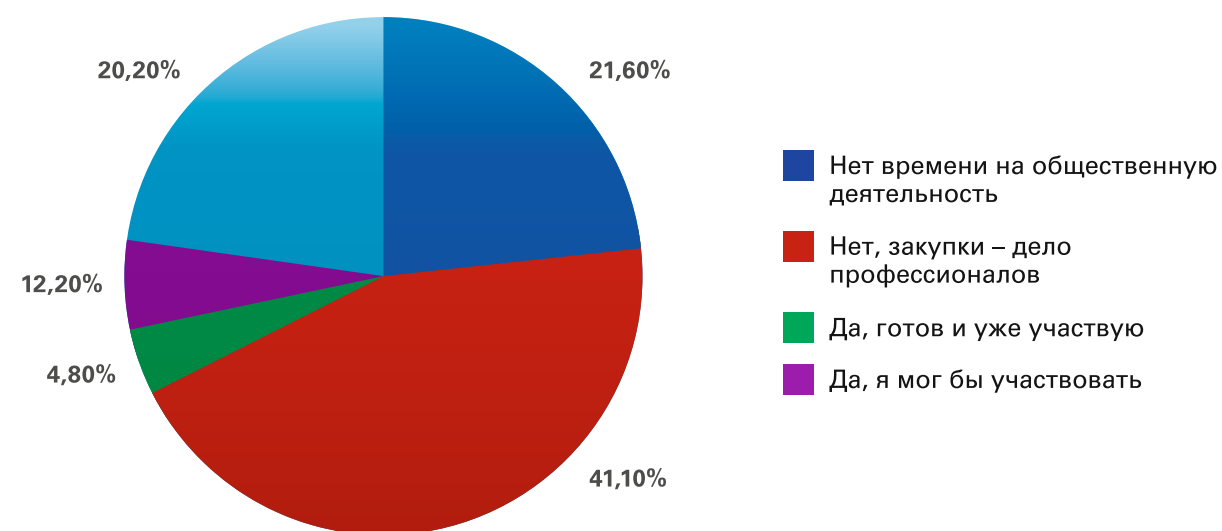
- данный момент, исходя из личного опыта своих родственников, друзей, знакомых);
- совершенствование технических сторон работы официального сайта;
- включение в обсуждение предметов роскоши или приравненных к таковым;
- привлечение к обсуждению наибольшего числа экспертов;
- увеличение количества комментариев (внимания) со стороны контролирующих органов (прокуратуры, УФАС России и др.);
- упростить механизм института общественного обсуждения закупок.

Также представителями заказчика было предложено отменить обязательное общественное обсуждение закупок.

По вопросам практики участия в общественном обсуждении закупок также были опрошены и представители общественности. Оценка готовности населения к участию в общественном контроле в сфере закупок показала следующие результаты (Рис. 4).

Таким образом, большинство из опрошенных

Рисунок 4.
Оценка готовности населения к участию в общественном контроле.
Представлены ответы на вопрос: «Готовы ли вы участвовать в общественном обсуждении закупок и общественном контроле в сфере закупок?», в %



пока либо не готовы затрачивать на сферу общественного контроля свое время и усилия либо сомневаются в эффективности результата работы уже предусмотренных законодательством механизмов.

С целью выявления мнения общественных организаций и активных граждан, осуществляющих

общественный контроль в сфере закупок, был проведен открытый опрос. В ходе опроса среди представителей общественных организаций было выявлено, что чуть менее половины (46%) респондентов регулярно участвуют в процедурах общественного контроля закупок, из них для 19% респондентов деятельность по общественному контролю заку-

пок является профессиональной. 46% опрошенных осуществляют свою деятельность по контролю закупок в рамках работы в общественной организации или в профессиональной ассоциации.

В результате проведения исследования были сделаны следующие предварительные выводы.

Наиболее популярной формой общественного контроля госзакупок является изучение документации о закупке (78%). Распространению использования данной формы способствует повышение в контрактной системе доступности информации и документов о закупках. Данную характеристику контрактной системе дали 65% респондентов. Соответственно, можно сделать вывод, что информационная открытость закупок прямым образом влияет на развитие института общественного контроля госзаказа.

Второй по распространенности формой общественного контроля является отслеживание некоторых закупок в интересующей респондентов сфере (57%). Отчасти это вызвано тем, что примерно треть (27%) опрошенных осуществляет свою деятельность по общественному контролю госзакупок в целях отстаивания интересов определенного поставщика или группы поставщиков. Указанные обстоятельства в совокупности подтверждают тезис об аффилированности интересов почти трети общественных контролеров с интересами определенных поставщиков. Поэтому существует риск недобросовестного использования возможностей общественного контроля поставщиками в качестве инструмента давления на заказчика и затягивания закупочных процедур. Данный тезис также подтверждают результаты ответов на вопросы, заданные в рамках исследования, о субъектах общественного контроля госзакупок. Всего 11% опрошенных считают правильным привлечение к общественному обсуждению и контролю закупок специально созданных союзов или ассоциаций из числа представителей бизнес-сообщества, что также может быть связано с мнениями об аффилированности интересов и отсутствии объективности заключений при проведении ими таких мероприятий. Но все же респонденты не исключают привлечения их к общественному обсуждению и контролю объединенными силами.

Более половины опрошенных (57%) полагают, что необходима консолидация усилий при проведении мероприятий по общественному контролю в сфере закупок. Возможно, это вызвано тем, что у общества существует некоторая степень недоверия к специально созданным или существующим некоммерческим общественным организациям. Менее четверти (22%) участников опроса ответили, что общественное обсуждение и контроль закупок правильнее осуществлять силами специально созданных или существующих некоммерческих общественных организаций.

Определенно, в сфере контроля общества за госзаказом высок уровень гражданской ответственности. Почти половина (49%) респондентов осуществляют общественный контроль закупок в целях борьбы с коррупцией. Еще 30% опрошенных воспринимают общественный контроль как свой гражданский долг. И 78% опрошенных, безусловно или с оговорками, считают обсуждение и контроль за закупками эффективным способом борьбы с коррупцией. Тем не менее по отношению к уровню коррупции ожидания общественных контролеров госзакупок не совсем оптимистичны. Всего 48% респондентов считают, что в ближайшие год-два понижение уровня коррупции в госзакупках будет значительное (5%) или будет наблюдаться некоторое его понижение (43%). Повышение уровня коррупции в госзаказе прогнозируют 25% опрошенных.

Вопреки распространенному мнению, что внимание общественных контролеров сосредоточено на общественном обсуждении крупных закупок, результаты опроса свидетельствуют о том, что в общественном обсуждении закупок (миллиардных закупок на федеральном уровне (11%), крупных закупок на уровне своего региона (19%) или на уровне своего города (5%) участвовали всего 35% респондентов.

Гораздо чаще (51%) общественные контролеры предпочитают подавать жалобы на найденные нарушения в процедурах закупки в контролирующий орган. Очевидно, что к контролирующим органам общественные контролеры испытывают особое доверие. Больше половины (51%) опрошенных считают обжалование в контролирующих органах закупки с нарушениями эффективным способом общественного контроля. Отрицательный вариант ответа выбрали чуть менее трети (27%) респондентов.

В 70% случаев общественные контролеры госзакупок обращались в Федеральную антимонопольную службу. Отчасти свой выбор общественные контролеры обосновывают оперативной и качественной работой УФАС (16%), тем, что решение данного органа не может быть отменено иными контрольными органами, а только судом (16%), а также недоверием к региональному (муниципальному) контрольному органу (16%). Вероятно, именно из-за популярности данной формы взаимодействия общества с государством в сфере госзаказа отказы контролирующих органов на жалобы общественников со ссылкой на необоснованность таких жалоб стали основной проблемной зоной общественного контроля закупок. Об этом заявили 46% общественных контролеров, принявших участие в исследовании, 14% опрошенных посчитали препятствием к осуществлению общественного контроля закупок отсутствие реакции контролирующих органов.

По результатам исследования можно отметить, что взаимодействие общественных контролеров с заказчиками менее плодотворное. Несмотря на то, что около половины опрошенных (46%) направляли заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о предоставлении информации о ходе исполнения контрактов, в 38% случаев общественные контролеры ответили, что заказчик не предоставил запрашиваемую информацию о закупке, а в 24% случаев заказчик рассмотрел предложения и комментарии в рамках общественного обсуждения закупки, но не учел их. Наименее популярным (3%) инструментом общественного контроля закупок по итогам опроса стал общественный контроль планирования закупок. Отчасти это вызвано тем, что, по мнению общественников, институт планирования закупок остается самым непонятным (35%) среди остальных нововведений контрактной системы.

Основное давление на общественных контролеров при осуществлении общественного контроля закупок оказывалось со стороны заказчиков. Об этом заявили 27% опрошенных. В 8% случаев давление оказывалось со стороны поставщиков и всего в 5% случаев – со стороны контрольных органов. Основным препятствием к осуществлению общественного контроля, по мнению участников опроса, является отсутствие результата общественного контроля госзакупок (заказчики не реагируют на законные замечания общественных контролеров, контролирующие органы не рассматривают жалобы общественных контролеров и др.). Об этом заявили 43% респондентов. А для развития института общественного контроля закупок необходимо ввести обязанность заказчика оперативно и содержательно реагировать на предложения общественников по закупкам. С этим тезисом согласились 64% опрошенных. Также участники опроса посчитали, что необходимо создать рейтинг общественных контролеров госзакупок (30%) и передать часть полномочий контролирующих органов в сфере закупок общественникам (30%).

Указанные обстоятельства в совокупности приводят к тому, что случаи осуществления общественного контроля и общественного участия в закупках в настоящий момент не оказывают значительного влияния на процедуры и результат закупок, хотя интерес общества к данной сфере общественного контроля крайне высок и, соответственно, институт имеет существенный потенциал развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования вопросов эффективности механизмов общественного контроля и обязательного общественного обсуждения в сфере закупок можно сделать вывод

о том, что рассмотренные обстоятельства в совокупности приводят к тому, что случаи осуществления общественного контроля и общественного участия в закупках довольно дискретны, бессистемны и пока не оказывают запланированного влияния на процедуры и результат закупок. В связи с этим предлагаются следующие решения:

- снятие существующих ограничений на осуществление общественного контроля для граждан и некоммерческих организаций, субъектов общественного контроля;
- определение конкретных механизмов обеспечения реализации полномочий субъектов общественного контроля;
- приведение в соответствие положений Федерального закона № 44-ФЗ и Закона об общественном контроле;
- дополнение административных регламентов органов контроля в сфере закупок процедурами по взаимодействию с гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, осуществляющими общественный контроль в контрактной системе;
- детализация прав и обязанностей субъектов общественного контроля и органов контроля по отношению друг к другу в ходе обжалования, а также оснований и порядка принятия решений по таким жалобам и обращениям представителей общественных контролеров;
- приведение в соответствие нормативных правовых актов субъектов РФ об обязательном общественном обсуждении закупок положениям Федерального закона № 44-ФЗ;
- предоставление субъектам РФ и органам местного самоуправления методической поддержки по вопросам установления дополнительных случаев проведения обязательного общественного обсуждения закупок для обеспечения нужд соответственно субъектов РФ и муниципальных нужд, а также порядка обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях;
- внесение изменений в Порядок 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., утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578, упрощающие для общественных контролеров участие в общественном обсуждении закупок;
- реализация комплекса мер по повышению мотивации общественных контролеров к участию в мероприятиях по контролю. ■