

6. Число зарегистрированных преступлений по видам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/pravo/10-01.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/pravo/10-01.doc)
7. Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума и дефицит денежного дохода // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/urov/urov\\_51g.doc](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_51g.doc)
8. Преступность, статистика, закон / под ред. А.И. Долговой. М., 1997.
9. Статистика распространения наркомании в России в 2000-2010 гг. [Электронный ресурс] // Справка. URL: <http://ria.ru/spravka/20100422/225438645.html>
10. Тарлавский В. Богач, бедняк [Электронный ресурс] // Экономика и жизнь. URL: <https://www.eg-online.ru/article/275745/>
11. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1999.
12. Уровень инфляции в Российской Федерации. URL: [http://уровень-инфляции.рф/таблица\\_инфляции.aspx](http://уровень-инфляции.рф/таблица_инфляции.aspx)
13. Шабалина А., Щербakov С. Преступность в России в 2015 году [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <http://www.garant.ru/infografika/693912/>

## ПРИНЦИПЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## THE PRINCIPLES OF INFORMATION TRANSPARENCY AND PUBLIC CONTROL IN THE LEGISLATION ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Сироткина Н.Г.**, доцент кафедры государственного и муниципального управления Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат экономических наук, доцент

### Аннотация

В статье рассматриваются механизмы повышения информационной открытости закупочных процедур в условиях становления контрактной системы в Российской Федерации и анализируется процедура обязательного общественного обсуждения закупок.

### Ключевые слова

Контрактная система, обязательное общественное обсуждение закупок, информационная открытость.

### Abstract

The article deals with the mechanisms of increasing information transparency of procurement procedures in the contract system in the Russian Federation, and the procedure of compulsory public discussion of public purchasing is analyzed.

### Keywords

Contract system, compulsory public discussion of public purchasing, information transparency.

Государственные закупки всегда являлись объектом пристального внимания прессы и общественных организаций. Большинство

коррупционных скандалов последнего десятилетия связано именно с расходованием бюджетных средств, что обусловило необходимость обновления законодательства и создания эффективных инструментов контроля за результатами закупочных процедур.

Кардинальная реформа системы государственных закупок началась в 2014 году с вступлением 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 Закон № 44-ФЗ). По сравнению с предыдущим законодательством, контрактная система в сфере закупок охватывает весь цикл закупок: от планирования до мониторинга результатов. Особое внимание при этом уделяется механизмам повышения прозрачности и информационной открытости закупок на всех стадиях их осуществления. Характерно, что в соответствии со статьей 6 Закона № 44-ФЗ принцип открытости и прозрачности информации является первым из перечня декларируемых законом принципов контрактной системы, куда также вошли принципы обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и принцип эффективности осуществления закупок.

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе предусматривает свободный и безвозмездный доступ граждан и бизнеса к информации о контрактной системе в сфере закупок путем ее размещения в единой информационной системе (далее ЕИС). До введения в эксплуатацию ЕИС 1 января 2016 г. ее функции выполнял Общероссийский официальный сайт [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru).

ЕИС содержит информацию, виды которой предусмотрены частью 3 статьи 4 Закона № 44-ФЗ и включают планы и планы-графики закупок, информацию об условиях, запретах и об ограничениях допуска товаров, работ, услуг, информацией о закупках и исполнении контрактов, реестр заключенных заказчиками контрактов, результаты мониторинга закупок, отчеты заказчиков и т. д.

Важно отметить, что информация и документы, размещаемые в ЕИС, в большинстве случаев проверяются с помощью технологических средств на предмет соответствия действующему законодательству, что не позволяет заказчикам размещать сведения и информацию с нарушениями. Начиная с 1 января 2017 года средствами ЕИС будет осуществляться контроль за достоверностью более широкого спектра данных о закупках, включая информацию об объеме финансового обеспечения в планах и планах-графиках закупок, сведения, содержащиеся в извещениях об осуществлении закупок, протоколах определения поставщиков

(подрядчиков, исполнителей) и т. д. Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по созданию, развитию и обслуживанию ЕИС, определено Казначейство России.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать интегрированные с ЕИС региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1091 «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» утверждены единые требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Создание региональных и муниципальных информационных систем решает задачу адаптации электронного документооборота к нуждам региона или муниципального образования на основе местной нормативно-правовой базы, а также дает возможность получения необходимой аналитической информации.

Единая информационная система задумывалась не только как инструмент раскрытия информации о закупках, но и как способ взаимодействия заказчиков и участников закупок при осуществлении закупочных процедур. Однако на сегодняшний день функция подачи участниками закупок через ЕИС заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не реализована. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 23 января 2015 N 36 «О порядке и сроках ввода в эксплуатацию единой информационной системы в сфере закупок» эта возможность будет обеспечена не позднее 1 января 2017 г. Реализация указанной функции даст возможность участникам закупок отказаться от оформления заявок на бумажных носителях и перейти к использованию электронных документов. Сказанное позволяет сделать вывод о достаточно высокой степени открытости информации об осуществляемых государством закупках и наличии положительных тенденций в этом направлении.

Сравнительный анализ российского и национального законодательства стран ОЭСР, проведенный автором в статье «Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости», выявил особенности национального законодательства разных стран в части раскрытия информации о закупках<sup>1</sup>. Результаты исследования свидетельствует о том, что, по

---

<sup>1</sup> Сироткина Н.Г. Система государственных и муниципальных закупок в РФ: анализ механизмов повышения информационной открытости // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 3. С. 13–20.

сравнению с практикой закупок стран ОЭСР, Россия является лидером по использованию информационных технологий для раскрытия данных в сфере государственных и муниципальных закупок. Отметим при этом, что исследование проводилось до введения в эксплуатацию ЕИС, на основе данных Общероссийского официального сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), который предполагал сравнительно меньший объем размещаемой информации о закупках.

Одним из ключевых механизмов противодействия коррупции и повышения открытости закупочных процедур является общественный контроль. Именно общественный контроль называют «истинной четвертой властью». В соответствии с частями 1–3 статьи 102 Закона № 44-ФЗ общественный контроль вправе осуществлять граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. В их полномочия входят:

- подготовка предложений в части совершенствования законодательства о контрактной системе;
- направление заказчикам запросов о предоставлении информации о закупках и об исполнении контрактов;
- осуществление независимого мониторинга закупок и оценку их эффективности;
- обращение в контрольные органы с заявлением о проверке действий заказчиков;
- обращение в правоохранительные органы и суды.

Примером реализации общественного контроля в сфере закупок является проект «Общественный народный фронт “За честные закупки”». Проект реализован на сайте [zachestnyezakupki.onf.ru](http://zachestnyezakupki.onf.ru) и представляет собой сервис, который позволяет найти закупку, которая противоречит закону или лишена смысла, отправить жалобу, привлечь к работе над устранением нарушений юристов и экспертов.

Одним из наиболее резонансных случаев обжалования действий заказчика в рамках вышеуказанного проекта в Нижегородском регионе является жалоба на проведение открытого конкурса на право заключения контракта на выполнение работ по строительству объекта «Реконструкция проспекта Молодежный до Нижегородского аэропорта в Автозаводском районе, г. Нижний Новгород» в конце 2015 г. По результатам внеплановой проверки комиссией Федеральной антимонопольной службы России по контролю в сфере закупок выявлен ряд нарушений действий заказчика и конкурс отменен.

Важным элементом общественного контроля является процедура общественного обсуждения закупок в соответствии со статьей 20

Закона № 44-ФЗ. Начиная с 1 января 2014 г. случаи и порядок такого обсуждения определялись Приказом Минэкономразвития России от 10.10.2013 № 578 «Об утверждении Порядка 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 один миллиард рублей». С 1 июля 2014 г. на официальном сайте zakupki.gov.ru был реализован блокирующий контроль, не позволяющий провести крупную закупку в случае нарушения заказчиком установленного порядка обязательного общественного обсуждения.

Приказом Минэкономразвития России от 30.10.2015 № 795 утверждён новый Порядок обязательного общественного обсуждения закупок, который будет применяться с 01 января по 31 декабря 2016 года. Согласно этому документу обязательное общественное обсуждение закупок осуществляется, если начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей. Обязательное общественное обсуждение не проводится при планировании и осуществлении закупок:

- с применением закрытых способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- вооружения, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа;
- у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Для обязательного общественного обсуждения закупок на официальном сайте ЕИС создан специальный раздел. Данный раздел находится в открытом доступе и любой зарегистрированный пользователь может оставлять свои замечания и предложения.

Процедура обязательного общественного обсуждения состоит из двух этапов. На первом этапе закупка обсуждается на официальном сайте ЕИС и в рамках очных публичных слушаний на стадии ее планирования. Первый этап начинается после размещения в ЕИС плана-графика и предполагает два способа взаимодействия с заинтересованными сторонами. Сначала, в течение не менее чем 20-ти дней с момента размещения в ЕИС плана-графика, участники общественного обсуждения направляют свои замечания и предложения заказчику, при этом заказчик обязан дать ответ на такое замечание или предложение в течение 2-х дней с даты их размещения. Далее заказчик обязан провести очные публичные слушания для обсуждения закупки. Очные публичные

слушания являются открытыми, информация о дате, месте и времени их проведения размещается в ЕИС. Кроме того, указанная информация направляется по электронной почте участникам общественного обсуждения, принявшим участие в обсуждении закупки.

По результатам первого этапа должно быть принято одно из следующих решений: отмена закупки, продолжение подготовки к закупке без учета результатов обязательного общественного обсуждения и продолжение подготовки к закупке с учетом результатов обязательного общественного обсуждения, в том числе с внесением изменения в план-график.

На втором этапе обсуждению на сайте подлежит информация, включенная в извещение об осуществлении закупки, и соответствующая документация. Второй этап начинается с даты размещения указанной информации и завершается за три дня до даты, не позднее которой определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено.

Итогом второго этапа может быть решение о продолжении проведения закупки без внесения изменений в извещение и документацию о закупке, решение о продолжении проведения закупки с внесением изменений в извещение и документацию о закупке, а также отмена определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

После окончания второго этапа обязательного общественного обсуждения заказчик размещает на официальном сайте ЕИС протокол второго этапа общественного обсуждения, в котором содержатся все поступившие замечания, предложения и ответы на них, а также принятое заказчиком решение.

Субъекты РФ и органы местного самоуправления могут принимать нормативные правовые акты, устанавливающие дополнительные случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок, а также иной порядок обязательного общественного обсуждения закупок в таких случаях. На сегодняшний день указанным правом воспользовались 18 субъектов Российской Федерации и ряд муниципальных образований, которыми приняты нормативные правовые акты, в том числе предусматривающие снижение порога начальной (максимальной) цены контракта. По данным мониторинга применения Закона № 44-ФЗ, проведенного Минэкономразвития РФ, наиболее часто встречающийся минимальный порог составляет 100 млн. рублей.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Мониторинг применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за период I-III кварталы 2015 г.

Минимальное пороговое значение начальной (максимальной) цены контракта для целей общественного обсуждения, установленное на региональном и местном уровне, составляет 15 млн. рублей (муниципальное образование Чувашской республики)<sup>1</sup>. Развитие регионального и местного законодательства можно рассматривать как положительную тенденцию в становлении системы общественного контроля. Однако анализ статистических данных свидетельствует о том, что механизмы общественного контроля функционируют не в полную силу. Так, по данным официального сайта [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru), в 2015 году размещена информация о проведении процедуры обязательного общественного обсуждения 254-х закупок на сумму свыше 1 млрд. рублей. По результатам общественного обсуждения закупок в 19-ти случаях заказчиками были внесены изменения в планы-графики закупок, и только три закупки были отменены. По нашему мнению, эти данные свидетельствуют о недоверии представителей гражданского общества государственным институтам и об отсутствии сложившихся и стабильно функционирующих институтов общественного контроля.

На наш взгляд, такая ситуация в значительной степени связана с «ограниченным» применением процедуры обязательного общественного обсуждения. Механизм обязательного общественного обсуждения применяется только в отношении заказчиков, закупочная деятельность которых регулируется Законом № 44-ФЗ. При этом значительная часть закупок, в том числе за счет бюджетных средств, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее Закон № 223-ФЗ), который не содержит норм по общественному контролю.

Действие Закона № 223-ФЗ распространяется на госкорпорации (например, Госкорпорация «Росатом», Госкорпорация «Роснано» и т.д.), компании с государственным участием (например, ОАО «РЖД», ОАО Нефтяная компания «Роснефть»), субъекты естественных монополий и т.д. Они не имеют статуса государственного или муниципального заказчика и осуществляют свою закупочную деятельность в соответствии с разработанными ими положениями о закупке. Безусловно, организации, осуществляющие закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ, должны иметь большую степень свободы, поскольку многие из них занимаются рыночными видами деятельности и одной из задач их деятельности является получение прибыли. Однако, учитывая масштабы закупок и, зачастую, негативный общественный резонанс, считаем целесообразным введение в положения о закупках норм,

---

<sup>1</sup> Там же.

предусматривающих обязательный общественный контроль крупных закупок.

Наряду с обязательным общественным контролем законодательство о контрактной системе содержит целый ряд норм, способствующих повышению открытости контрактной системы России. Для анализа механизмов, позволяющих сделать контрактную систему максимально открытой для контроля со стороны бизнеса и общественных институтов, автором статьи был проведен экспертный опрос среди слушателей программы повышения квалификации Регионального центра подготовки кадров для системы госзакупок Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» – Нижний Новгород. Среди пятидесяти семи опрошенных экспертов были как представители заказчиков, так и участники закупок, имеющие опыт работы на рынке государственного и муниципального заказа. Экспертам предлагалось провести по десятибалльной шкале оценку эффективности следующих инструментов повышения открытости контрактной системы: использование единого официального сайта, широкое использование электронных аукционов, формализация процедур, жесткий контроль со стороны контролирующих органов и штрафные санкции в отношении заказчиков, общественный контроль.

Выбор указанных выше инструментов повышения открытости был обусловлен следующим.

– *Использование единого официального сайта.* Единый официальный сайт для публикации информации о государственных и муниципальных заказах позволяет участникам закупок осуществлять свободный поиск сведений о потребностях заказчиков в разрезе закупаемых товаров, работ, услуг, субъектов федерации, способов закупок и т. д. Кроме того, единый официальный сайт аккумулирует и делает открытыми сведения о заключенных государственных и муниципальных контрактах, работе закупочных комиссий, результатах обжалованных действий заказчиков, а также о планах и планах-графиках закупок.

– *Широкое использование электронных аукционов.* Электронные площадки, обеспечивающие проведение электронных аукционов для государственных и муниципальных нужд, делают процедуру торгов абсолютно открытой и максимально конкурентной. Более того, процедура электронного аукциона позволяет участникам закупки подавать ценовые предложения on-line с использованием электронной подписи.

– *Формализация процедур.* Жесткая формализация закупочных процедур позволяет исключить субъективный фактор при выборе победителя закупки и обеспечить открытость каждого этапа закупочного процесса.



– *Жесткий контроль со стороны контролирующих органов и штрафные санкции в отношении заказчиков.* По сравнению с ранее действующим законодательством, Законом № 44-ФЗ значительно расширена система контрольных органов. Так, установлены контрольные полномочия федерального казначейства, финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, появился ведомственный контроль.

– *Общественный контроль.* Общественный контроль предполагает контроль со стороны граждан, общественных объединений и объединений юридических лиц.

Экспертам также предлагалось самостоятельно обозначить меры по повышению открытости контрактной системы в разделе «*Другое*».

Наиболее действенными эксперты признали мероприятия по раскрытию информации на едином официальном сайте, а также широкое использование электронных аукционов. Указанные инструменты повышения открытости контрактной системы получили средний балл 8,65 и 8,07 соответственно. Относительно эффективными признаны меры, связанные с ужесточением контроля и штрафных санкций в отношении заказчиков (7,18 баллов). Формализация процедур закупок как инструмент повышения открытости контрактной системы получила средний балл 6,65. Невысокий балл объясняется, очевидно, тем, что унификация всех закупочных процедур с ограничением возможностей заказчика повлиять на выбор победителя конкурентной закупки была предусмотрена законодательством, действовавшим до вступления в силу Закона № 44-ФЗ, и, как результат, заказчики «адаптировались» к этой ситуации. Общественный контроль занял последнюю позицию среди инструментов повышения открытости контрактной системы. Допускаем, что причиной такой ситуации стала недостаточно качественная обратная связь между представителями бизнеса и гражданского общества и властью. К сожалению, эта проблема выходит за рамки контрактной системы. Исследователи российского гражданского общества отмечают, что взаимодействие власти и представителей гражданского общества затруднено: в случае если отдельные решения властей противоречат общественным интересам, даже целенаправленные и организованные усилия представителей гражданского общества не всегда гарантируют отмену такого решения.

Категория «*Другое*» была отмечена двумя экспертами. В частности, одним из экспертов предлагалось обратить внимание на необходимость

повышения квалификации контрактных управляющих и руководителей контрактных служб заказчиков. Второй эксперт обратил внимание на недостаточное распространение региональных подсистем ЕИС.

Если оценивать результаты экспертного опроса в целом, можно сделать вывод о достаточно высокой оценке эффективности предусмотренных законодательством о контрактной системе мер по повышению ее информационной открытости.

Таким образом, можно говорить о том, что действующие правовые нормы в полной мере обеспечивают информационную открытость и прозрачность государственных и муниципальных закупок. Однако возможности, предусмотренные законодательством для осуществления контроля со стороны бизнеса и гражданского общества, реализованы не в полной мере. Результаты исследования свидетельствуют о том, что влияние общественности на действия органов власти и местного самоуправления в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд пока недостаточное, хотя в условиях нестабильной экономической ситуации можно ожидать усиления общественной инициативы.

## **РЕФЕРЕНДУМ КАК ИНСТРУМЕНТ ДИАЛОГА НАРОДА И ВЛАСТИ**

### **THE REFERENDUM AS AN INSTRUMENT OF A DIALOGUE BETWEEN THE PEOPLE AND GOVERNMENT**

**Трусов Н.А.**, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России

#### **Аннотация**

В статье представлена общая характеристика референдума как инструмента диалога народа и власти, анализируется отечественная и зарубежная практика его использования, рассматриваются современные примеры использования института референдума как инструмента диалога народа и власти.

#### **Ключевые слова**

Референдум, всенародное голосование, диалог, инструменты диалога, диалог народа и власти, борьба за содержание права.

#### **Abstract**

The article presents the general characteristics of the referendum as an instrument of a dialogue between the people and the government, analyzes domestic and foreign practice of its usage, describes current examples of the use of the Institute of referendum as an instrument of a dialogue between the people and the government.

#### **Keywords**

Referendum, national voting, dialogue, tools of a dialogue, the dialogue of the people and the government, the struggle for the content of the law.