

МЕНЕДЖМЕНТ: СОВРЕМЕННЫЙ РАКУРС

Вестник МИРБИС : международный научно-практический журнал. ISSN 2411-5703. URL: <http://journal-mirbis.ru/>
№ 2 (22)' 2020, DOI: 10.25634/MIRBIS.2020.2

Ссылка для цитирования: Завьялова, Т. Д. Общественный контроль в системе государственных закупок: международный опыт и российская практика / Т. Д. Завьялова, Р. А. Кириллов, О. Ю. Кириллова // Вестник МИРБИС. 2020. № 2 (22). С. 111–121. DOI 10.25634/MIRBIS.2020.2.13

Дата поступления 03.04.2020 г.

УДК 338.246.2 : 351.712

Татьяна Завьялова¹, Роман Кириллов², Оксана Кириллова³

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Аннотация. Развитие технологий и систем, которые обеспечивают экономику информацией, требует изменений методов взаимодействия государства и общества, особенно это касается государственных закупок, так как госзакупки играют важную роль в обеспечении государством необходимыми средствами для работы, использование устаревшей системы или инструментов, которые не отвечают международным требованиям прозрачности, открытости, подотчетности, может привести к потере не только эффективности, но и потере общественного доверия. В связи с этим общественный контроль в данной работе рассматривается как дополнительный источник информации, которая позволит развивать российскую систему государственных закупок.

В статье рассматривается общественный контроль ЕС, Франции, РФ и также системы государственных закупок, проводится оценка соответствия основным критериям закупок. Ведущим подходом к исследованию данной проблемы является анализ систем по критериям, позволяющий комплексно рассмотреть преимущества и недостатки существующих способов обеспечения эффективности государственных закупок. В статье показаны роль, место, назначение общественного контроля в системе повышения эффективности закупочной деятельности. Результат проведенного исследования — характеристика системы общественного контроля во Франции и оценка возможности использования данного опыта в российской практике.

Ключевые слова: государственные закупки, система госзакупок ЕС, система госзакупок Франции, контрактная система, принципы закупочной деятельности, общественный контроль, контроль госзакупок.

JEL: M11, O24

1 **Завьялова Татьяна Даниилловна** — магистрант, Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. Москва, Россия.

E-mail: zavtanya@ya.ru.

2 **Кириллов Роман Аркадьевич** — кандидат экономических наук, Банк России. Москва, Россия.

3 **Кириллова Оксана Юрьевна** — доктор экономических наук, доцент. Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. Москва, Россия.

Введение

Система государственного заказа России прошла длинный период становления и развития, в связи с необходимостью создания новых инструментов взаимодействия государства и бизнеса для обеспечения эффективности деятельности бюджетных учреждений были последовательно приняты реформы, которые были направлены на совершенствование механизма закупок, модернизации инертной бюджетной системы [Мельников 2019].

5 апреля 2013 года был принят Федеральный закон 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» который заложил базу для развития и совершенствования

контрактной системы РФ. Данный документ значительно углубил и существенно дополнил механизмы и методы, существовавшие ранее, а также уточняет и органично взаимодействует с 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц»⁴.

Необходимо отметить, что на данный момент в 44-ФЗ существует ряд проблем, связанной с информацией, обучением персонала, и т.д. [Драгилев 2017]. Поэтому развитие российской контрактной системы все еще ведется. Способы получения информации и информационные

4 Иванов, Г.Г. Современная контрактная система России (сфера госзакупок) : учеб. пособие / Г. Г. Иванов, С. Л. Орлов. Москва : ФОРУМ. ИНФРА-М, 2020. 144 с..

системы требуют постоянного совершенствования [Зайцев 2017], для сохранения и поддержки конкурентоспособности необходима постоянная поддержка и создание единых простых подходов¹ к управлению информационными системами, особенно если это касается государственных закупок, которые обеспечивают нужды государства.

Очевидно, что основное направление развития российской или любой другой контрактной систем — повышение эффективности. Но повышение эффективности в контексте государственных закупок неразрывно связано с принципами государственных закупок². Несомненно, что государство должно обеспечивать и производить оценку эффективности закупок, но также существует и постоянно развивается институт общественного контроля закупок³. Взаимодействие государственного и общественного контроля может дать дополнительный источник информации для совершенствования систем государственного управления. Такой тип кооперации способствует созданию лучшей системы реагирования и устранения правонарушений.

Материал и методы

Госзаказ играет важную роль в экономике страны. Объем госзакупок в РФ в 2019 году вырос на 15 %, до 9,6 трлн рублей, следует из данных Единой информационной систем (ЕИС) в сфере закупок⁴, за работу которой отвечает Федеральное казначейство. По данным ЕИС, в 2019 году госзаказчики разместили 2,9 млн извещений о проведении закупок на общую сумму в 9,6 трлн

рублей. Годом ранее эти показатели составили 3,2 млн извещений на 8,3 трлн рублей. На конец 2019 года госзаказчики заключили 3,4 млн контрактов на 7,7 трлн рублей против 3,6 млн контрактов на 6,9 трлн рублей в 2018 году. При этом показатель относительной экономии по заключенным контрактам снизился на 1,2 п. п., до 5,3 %. В то же время в абсолютном значении экономия госзаказчиков выросла — до 361 млрд рублей в 2019 году с 348 млрд рублей в 2018 году. В свою очередь госкомпания разместили в ЕИС 1,2 млн извещений о проведении закупок на 13,9 трлн рублей. По итогам 2018 года компании опубликовали в системе 1,3 млн извещений на 16,9 трлн рублей. В то же время объем размещенных в ЕИС контрактов госкомпаний с поставщиками составил 18,5 трлн рублей (1,4 млн контрактов). Годом ранее эти показатели составляли 1,2 млн контрактов на 18 трлн рублей. При этом нужно добавить, что в ФАС России постоянно поступают жалобы касательно действий (бездействий) в процессе осуществления закупок, с января по ноябрь 2019 году, например, поступило 3 255 жалоб по поводу национальных проектов. Из данных жалоб было рассмотрено 90 %, 38 % было признано обоснованными, примерно 11 % было возвращено заявителям и 8 % отозвано.

В результате рассмотрения жалоб в 1 032 процедурах выявлено 1 684 нарушения, выдано 717 (24,41 % от рассмотренных жалоб) предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

За 2019 ФАС России год проведено 1 395 плановых и внеплановых проверок действий субъектов контроля при осуществлении закупок в рамках реализации национальных проектов, проверено 1 656 процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 908 процедурах (54,83 % от проверенных процедур) выявлено 1 514 нарушений. По результатам осуществления проверок выдано 130 (9,31 % от количества проверок) предписания об устранении выявленных нарушений. Всего по итогам 2019 года ФАС России рассмотрела свыше 66,1 тысяч жалоб на закупки в рамках 44-ФЗ, из них 44 % признаны обоснованными.

В последнее время роль госзакупок в развитии экономики страны приобретает все большее значение, так как они выступают понятным и про-

1 Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. Москва : ИНФРА-М, 2020. 383 с.

2 Гафурова, Г. Т. Управление государственными (муниципальными) закупками : учебное пособие / Г. Т. Гафурова. Москва : ИНФРА-М, 2019. 331 с.

3 Демакова, Е. А. Повышение эффективности закупок для государственных нужд на основе мониторинга и оценки качества продукции: Монография / Е. А. Демакова. Москва : НИЦ ИНФРА-М, 2016. 288 с.

4 Официальный сайт единой информационной системы в сфере закупок в информационно-телекоммуникационной сети Интернет предназначен для обеспечения свободного и безвозмездного доступа к полной и достоверной информации о контрактной системе в сфере закупок и закупках товаров, работ, услуг, отдельными видами юридических лиц, а также для формирования, обработки и хранения такой информации. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

стым инструментом для контроля расходования бюджетных средств и оценки конкуренции на национальном рынке.

Представляет интерес сравнение существующей системы госзакупок в РФ с другими странами, например, с Францией. В 2019 году по данным OpenTender было проведено 140 тыс. тендеров,

что на 12 % больше чем в 2018 году. Ранее с 2010 года во Франции наблюдалась тенденция к снижению количества тендеров, в 2017 году было проведено наименьшее количество закупок 112 тыс. Затем данный тренд изменился на рост, который и продолжается в 2019 году.



Рис. 1. Объем тендеров во Франции по годам, млрд евро.

Источник: данные с сайта OpenTender, URL <https://opentender.eu/fr/dashboards/market-analysis>

Что касается денежного выражения, 2019 год был годом значительного снижения объема закупок, общий объем составил 44 млрд евро. Самыми крупными секторами закупок являются строительство, ремонт, бизнес поддержка и закупки очистки и переработки отходов.

1. Государственный контроль

Государственный контроль осуществляется посредством проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок, операторов электронных площадок, специализированных организаций. Результаты размещаются в ЕИС и/или в реестре жалоб.

Финансовый контроль осуществляет в первую очередь Федеральным казначейством. Федеральное казначейство как орган внутреннего финансового контроля наделено полномочиями по контролю:

- за соблюдением требований к обоснованию закупок и обоснованности закупок;
- за соблюдением правил нормирования в сфере закупок;
- за обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включен-

ной в план график;

- за применением заказчиком мер ответственности и совершением иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;
- за соответствием поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;
- за своевременностью, полнотой и достоверностью отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;
- за соответствием использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

2. Контроль со стороны заказчика

В 44-ФЗ не указано, каким образом заказчик должен осуществлять контроль и лишь описываются случаи, в которых данный контроль должен происходить.

3. Общественный контроль

Общественный контроль в первую очередь необходим для реализации принципа эффективности контрактной системы. Одной из форм является обязательное общественное обсуждение закупок. Общественный контроль закупок – часть института общественно-правовой защиты

граждан. Данный институт направлен в первую очередь на сохранение целостности и развитие процедур защиты прав граждан с помощью разнообразных средств, методов и способов гарантии такой защиты [Финогентова 2016]. Под общественным или публичным контролем принято понимать негосударственный контроль со стороны граждан и/или общественных объединений за деятельностью органов государственной власти, органов местного управления и должностных лиц. Общественный контроль в сфере закупок в РФ осуществляется гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц, с целью содействия развитию, реализации принципов контрактной системы, а также предупреждения и выявления нарушений законодательства РФ и иных правовых актов в сфере закупок и информирования заказчиков и контрольных органов.

Изначально государство регулирует и управляет существующими общественно-экономическими отношениями, составляет процедуры оценки эффективности деятельности органов власти, устанавливает стандарты взаимодействия, а также развивает и улучшает существующие практики. Общественный контроль в данной системе является одним из способов взаимодействия общества и государства, общественный контроль подразумевает сознательную, целенаправленную, организованную деятельность, направленную на повышение эффективности работы государственного механизма, а также на развитие и улучшение систем контроля. Такой тип кооперации способствует созданию лучшей системы реагирования и устранения правонарушений.

Основным видом осуществления общественного контроля являются публичные мероприятия и осуществление контроля через общественные объединения. Общественный контроль в сфере закупок является одним из способов обеспечения законности и получения обратной связи в отношении отдельных закупочных процедур. Для контроля в данной сфере характерны следующие признаки — организованность, целенаправленность, функционирование через государственный механизм.

Основным объектом общественного контроля является закупка товара, работы, услуги, которая осуществляется для обеспечения государственных

и муниципальных нужд. Также, объектом общественного контроля являются процессы планирования закупки, процессы определения поставщика и исполнения обязательств сторон контракта.

Субъектом общественного контроля признаются лица, в отношении которых осуществляется контроль, то есть в данном случае, субъекты общественного контроля — граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. В РФ существует механизм общественного обсуждения, порядок которого предусмотрен 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».

В процессе обязательного общественного обсуждения рассматривают соответствие закупки:

- требованиям законодательства;
- целям и мероприятиям государственных программ;
- международным обязательствам РФ;
- функциям и полномочиям заказчиков;
- требованиям к инновационности.

В общественном обсуждении могут принять участие физические и юридические лица, а также органы исполнительной власти территориального и муниципального управления. Обсуждение проходит в два этапа — первый этап начинается с момента размещения на официальном сайте плана-графика закупки и продолжается не менее 20 календарных дней. При этом у заказчика есть обязательство ответить на замечания в течение 2-х дней. По результатам первого этапа может произойти отмена закупки; продолжение подготовки закупочных процедур без учета результатов общественного обсуждения; продолжение подготовки с учетом результатов слушаний и внесением изменений в документацию о закупке.

Второй этап обязательного общественного обсуждения начинается с даты размещения извещения и документации о закупке и завершается за 3 дня до даты, не позднее которой определение поставщика может быть отменено. Слушания второго этапа имеют те же последствия, что и перво-

го. После окончания каждого этапа заказчик размещает протоколы общественного обсуждения. В законодательстве РФ также предусмотрены и иные случаи, при которых может быть использована процедура общественного обсуждения.

Общественный контроль в сфере закупок стран ЕС отличается от российских процедур и имеет ряд особенностей. В рамках государственных закупок на систему общественного контроля влияет ряд факторов:

- общественное доверие;
- эффективность государственной политики;
- активность общественного контроля.

Общественное доверие к институтам государства зависит от эффективности, или, точнее, от общественных представлений об эффективности работы государства по обеспечению общества необходимыми товарами, работами и услугами с учетом принятых законодательных норм. Важно отметить, что в системе, при которой государство не имеет высокого общественного доверия, именно активность общества может положительно повлиять на эффективность управления.

Улучшение системы государственных закупок — результат работы как государства, так и общества. Без общественного контроля работа государства не имеет обратной связи, следовательно, не имеет ресурса, который способствует развитию механизмов и принципов функционирования. Но общественный контроль — институт, который требует поддержки со стороны государства, так как доверие не может существовать в государстве, которое не стремится к порядочным, добросовестным и честным взаимодействиям.

Основу законодательства о закупках в ЕС создают следующие нормативные акты:

- Директива 2014/23 EU Европейского парламента и Совета по заключению концессионных договоров.
- Директива 2014/24/EU Европейского парламента и Совета о государственных закупках.
- Директива 2014/25EU Европейского парламента и Совета о закупках для предприятий, ведущих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почтовых услуг.
- Директива 2009/81/ЕС «Оборона и безопасность» о координации процедур по заключению контрактов на поставку и контрактов по оказанию услуг в сфере обеспе-

чения обороны и безопасности.

- Регламент ЕС 1370/2007 по закупкам в сфере оказания общественных пассажирских транспортных услуг на железнодорожном и автомобильном транспорте.
- Директива 2007/66/ЕС Европейского парламента и Совета (Директивы о внесении поправок 89/665/ЕЕС и 92/13/ЕЕС), устанавливающая требования к правовым системам государств-членов союза по повышению эффективности проведения процедур закупок и заключения контрактов. Данная директива устанавливает требования к государствам-членам по пресечению нарушений в сфере закупок и обеспечению эффективной системы судебного надзора в сфере закупок.
- Директива 2014/55 EU Европейского парламента и Совета от 16 апреля 2014 года о регулировании электронных счетов в государственных закупках.

Как отмечалось ранее, существует два международных акта, которые лежат в основе контрактных систем многих стран, важно отметить, что, например, в типовом законе ЮНСИТРАЛ общественный контроль не выделяется как самостоятельный вид контроля, в отличие от российской контрактной системы. При этом международные законодательные нормы содержат описание того, каким образом заинтересованные лица, не являющиеся прямыми участниками закупки, могут повлиять на ее процесс. В качестве основных инструментов предусмотрены жалобы в контрольные органы и оспаривание в суде.

Обеспечение соблюдения законодательства о государственных закупках поддерживается на уровне государства-членов ЕС. Комиссия имеет полномочия по контролю за деятельностью национальных органов исполнительной власти.

В ЕС развитие и модернизация системы госзакупок были начаты в 2011 году по инициативе Европейской Комиссии. К основным направлениям реформы повышения эффективности можно отнести следующие:

- повышение открытости закупок;
- улучшение способов распространения информации о закупках;
- повышение значимости социальных и экологических факторов при обеспечении государственных нужд;

- расширение использования электронных закупок.

Результаты

Для обеспечения общественного контроля в ЕС существуют инструменты, позволяющие повысить прозрачность закупок и обеспечивающие конкурентность процесса определения поставщика, а также улучшающие информационное обеспечение данного процесса [Мамедова 2016]. Основными принципами, которые позволяют осуществлять эффективный общественный контроль, являются:

- принцип открытости госзакупок;
- принцип прозрачности;
- принцип подотчетности;
- возможность оспаривания результатов закупки.

Таблица 1. Оценка соответствия принципу открытости государственных закупок в ЕС

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Наличие ресурса для обязательного размещения информации о закупке	+	Официальный журнал Европейского Союза (The Official Journal Of The European Union – OJEU) — печатное издание; OJS — электронное приложение OJEU Размещает информацию о закупках, стоимость которых превышает пороговое значение
2	Наличие централизованных ресурсов для размещения информации о закупках	–	Информация о закупках, стоимость которых не превышает пороговые значения, размещается на национальных ресурсах стран ЕС (отраслевые и ведомственные интернет-ресурсы, печатные издания, коммерческие базы данных)

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
3	Доступность интернет-сервисов для всех пользователей	–	Необходима предварительная регистрация. Отсутствует информация о планировании закупок, процедуре закупок, заключении и исполнении контракта
4	Доступность документов по планированию, размещению закупки на интернет ресурсе	–	Документы планирования закупок на период отсутствуют на OJS. Документы работы комиссии отсутствуют на OJS. Документы по заключению контракта, исполнению контракта отсутствуют на OJS.
5	Доступность документов по деятельности контролирующих органов	–	Информация о деятельности контролирующих органов отсутствует

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

В целом существующая система соответствует основным критериям прозрачности процедур закупки в ЕС. Очевидно, что в некоторых случаях законодательство ЕС будет носить более рекомендательный характер, таким образом, позволяя большую свободу действий национальным правилам и участникам закупок.

Таблица 2. Оценка соответствия принципу прозрачности процедур закупок в ЕС

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Единый порядок определения способа размещения закупки	–	Имеются рекомендации, но нет формального порядка
2	Наличие формализованных критериев определения способа закупки	–	Имеются рекомендации, но нет формальных критериев

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
3	Единый порядок проведения закупки	+	Директивы 2014 / 23 / 24 / 25 EU Европейского парламента и Совета (26.02.2014, OJEU L94 от 28.03.2014)
4	Наличие единых пороговых значений для определения режима закупки	+	ст. 4 Директивы 2014 / 24 EU Европейского парламента и Совета; ст. 15 Директивы 2014 / 25 EU Европейского парламента и Совета
5	Наличие формализованных требований к участнику	+	ст. 57, 58, 65 Директивы 2014 / 24 EU Европейского парламента и Совета; ст. 37, 77, 78, 80 Директивы 2014/ 25 EU Европейского парламента и Совета
6	Наличие формализованных требований по публикации объявления о закупке	+	ст. 48-55 Директивы 2014 / 24 EU Европейского парламента и Совета; ст. 71, 72 Директивы 2014 / 25 EU Европейского парламента и Совета

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

В целом существующая система соответствует основным критериям прозрачности процедур закупки в ЕС. Очевидно, что в некоторых случаях законодательство ЕС будет носить более рекомендательный характер, таким образом, позволяя большую свободу действий национальным правилам и участникам закупок.

Таблица 3. Оценка соответствия принципу подотчетности и подконтрольности в ЕС

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Наличие специального законодательного акта прямого действия, регулирующего сферу госзакупок	–	Сфера государственных закупок регулируется законодательными актами непрямого действия (Соглашение GAP, Директивы)

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
2	Наличие законодательного акта прямого действия, регулирующего отраслевые, специализированные закупки	–	Сфера регулируется законодательными актами непрямого действия
3	Наличие специализированного органа, который осуществляет контроль в данной сфере	–	Контроль обеспечивается на национальном уровне стран ЕС. Европейская Комиссия (ст. 258 TFEU) и Европейский Суд (ст. 260 TFEU) рассматривают дела о нарушении Договора о функционировании Европейского Союза
4	Наличие специального органа, уполномоченного по борьбе с коррупцией	–	Полномочия регулятивного и контрольного характера не имеют прямого действия и распределены между многими структурами

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

Таблица 4. Оценка возможности опротестования закупок в ЕС

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Возможность подачи третьим лицом обращения в административные органы (на этапе планирования)	–	Подача обращения возможна только от заинтересованного лица — потенциального участника процедуры закупки
2	Возможность подачи третьим лицом обращения в административные органы (на этапе рассмотрения)	–	Подача обращения возможна только от заинтересованного лица — участника процедуры закупки

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
3	Возможность осуществить запрос на предоставление документов по закупке	–	На национальном уровне
4	Наличие мер досудебного опротестования хода и результатов размещения закупки	–	На национальном уровне
5	Наличие мер уголовной ответственности за преступления в сфере государственных закупок	–	На национальном уровне

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

Возможность опротестования в государственных закупках — лучшее проявление публичного контроля за процессом. По правилам закупок в ЕС заинтересованные лица, которые не являются непосредственными участниками процесса закупки, не имеют права подавать заявления в административные органы, а опротестование относится к национальному уровню регулирования закупок.

Наглядным примером практической реализации публичного контроля закупок в ЕС может служить национальная система Франции [Пилипенко 2019]. Кроме основных директив во Франции существует Кодекс о государственных закупках, а также Постановление 2005-649 о договорах, которые не попадают в сферу действия Кодекса о государственных закупках.

Основными механизмами, которые обеспечивают открытость и прозрачность закупок во Франции является механизм судебной защиты и механизм уголовной ответственности за преступления в сфере госзакупок.

Одним из механизмов судебной защиты является участие судьи в процедуре преддоговорных консультаций. Судья имеет большое количество полномочий, может изменить правила проведения консультаций, отменить акты, принятые заказчиком, обязать заказчика устранить нарушения. Также судья может участвовать в процессе закупки на этапе исполнения контракта, где име-

ет полномочия инициировать его расторжение, продление исполнения контракта, установить меры регулирования деятельности заказчика, установить компенсацию.

Хотя в открытом доступе нет статистики об участии судей в процессах закупки, данный механизм достаточно интересен как способ обеспечения принципов закупок.

Таблица 5. Оценка соответствия принципам открытости государственных закупок во Франции

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Наличие ресурса для обязательного размещения информации о закупке	–	Отсутствует официальный ресурс для обязательного опубликования информации по закупкам. Существует ряд сайтов, которые используются для совершения закупок в разных сферах (оборона, образование и т. д.)
2	Наличие централизованных ресурсов для размещения информации о закупках	+	Бюллетень по госзакупкам на официальном сайте
3	Доступность интернет-сервисов для всех пользователей	+	В зависимости от стоимости закупки меняется ресурс размещения информации
4	Доступность документов по планированию, размещению закупки на интернет ресурсе	–	По данным сайта https://www.achatpublic.info/
5	Доступность документов по деятельности контролирующих органов	–	Документы по отдельным разбирательствам отсутствуют в открытом доступе. Обзорные материалы по осуществлению ведомственного контроля или работе Межведомственной комиссии размещаются не периодически

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

Таблица 6. Оценка соответствия принципу прозрачности процедур закупки во Франции

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Единый порядок определения способа размещения закупки	+	Способ размещения определяется предметом торгов и пороговыми значениями ст. 26 Кодекса о государственных закупках
2	Наличие формализованных критериев определения способа закупки	+	Критерии определения способа ст. 33-38 Кодекса о государственных закупках
3	Единый порядок проведения закупки	+	Ст. 52-55 Кодекса о государственных закупках
4	Наличие единых пороговых значений для определения режима закупки	+	Ст. ст. 26, 28 Кодекса о государственных закупках
5	Наличие формализованных требований к участнику	+	На национальном уровне применяются ст.ст. 45, 46, 48 Кодекса о государственных закупках
6	Наличие формализованных требований по публикации объявления о закупке	+	Для закупок национального уровня формализованы требования к размещению информации

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

Таблица 7. Оценка соответствия принципу подотчетности и подконтрольности во Франции

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Наличие специального законодательного акта прямого действия, регулирующего сферу госзакупок	+	Кодекс о государственных закупках

2	Наличие законодательного акта прямого действия, регулирующего отраслевые, специализированные закупки	+	Постановление № 2005-649
3	Наличие специализированного органа, который осуществляет контроль в данной сфере	-	Отсутствует специализированный орган, но существует комиссия по расследования закупок
4	Наличие специального органа, уполномоченного по борьбе с коррупцией	-	Отсутствует

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

Таблица 8. Оценка возможности опротестования закупок во Франции

№ п/п	Наименование критерия	Оценка соответствия	Примечания
1	Возможность подачи третьим лицом обращения в административные органы (на этапе планирования)	+	В соответствии с Законом № 78-753 от 17.06.1978
2	Возможность подачи третьим лицом обращения в административные органы (на этапе рассмотрения)	+	В соответствии с Законом № 78-753 от 17.06.1978
3	Возможность осуществить запрос на предоставление документов по закупке	+	В соответствии с Законом № 78-753 от 17.06.1978
4	Наличие мер досудебного опротестования хода и результатов размещения закупки	+	Досудебное опротестование в форме участия судьи в консультациях
5	Наличие мер уголовной ответственности за преступления в сфере государственных закупок	+	Ст. 432-14, ст. 121-6 и 121-7 Уголовного кодекса Франции

Источник: основано на анализе систем государственных закупок [Мамедова 2016]

По результатам оценки французской системы обеспечения публичного контроля можно заключить, что для Франции характерно отсутствие специально уполномоченного органа, который осуществляет контроль в сфере закупок, а также органа по борьбе с коррупцией и малым количеством информации по контролю данной сферы, следовательно, любые улучшения в сфере электронных закупок могут привести к значительному повышению их эффективности [Assar 2006]. Главный способ публичного контроля, а именно механизмы опротестования закупок в данной стране хорошо разработаны. В плане перенесения опыта интерес для РФ представляет использование судей в процессе консультаций и исполнения контрактов.

Заключения и выводы

Сфера государственных закупок является важной составляющей экономики любой страны. Общественный контроль в данной сфере играет особую роль, позволяя не только прямым участникам процесса, но и другим заинтересованным сторонам, например, населению и его представителям принимать в нем участие и улучшать систему госзаказа. Следует отметить, что

доверие к государству — важный фактор, влияющий на функционирование и развитие института общественного контроля. Отсутствие доверия может быть связано с недостаточно развитыми механизмами включения населения в процессы управления государством. В связи со стремлением РФ к повышению эффективности закупочной деятельности развитие института общественного контроля может являться дополнительным источником информации для совершенствования контрактной системы.

Интересен тот факт, что в ЕС общественный контроль мало регулируется, несмотря на большое количество правовых актов, большинство которых имеет рекомендательный характер. При этом процедуры опротестования закупок хорошо развиты, а открытость и доступность информации сферы закупочной деятельности требуют значительной доработки, как и в РФ, так и в ЕС.

Высокая вовлеченность общества в процессы государственного управления — свидетельство хорошо развитого института общественного контроля, а также показатель большого доверия и активности населения в жизни государства.

Список источников

Драгилев 2017 — Драгилев, И. Г. Основные барьеры участия торговых предприятий в государственных и муниципальных закупках / И. Г. Драгилев, О. И. Гильгерт // АНИ: экономика и управление. ISSN 2309-1762. 2017. №2 (19). С. 89-92.

Зайцев 2017 — Зайцев, С. Д. Недостатки архитектуры «Единой информационной системы в сфере закупок» / С. Д. Зайцев, Р. Г. Сухарев // Интерактивная наука. ISSN 2414-9411. 2017. № 22. DOI: 10.21661/r-465714

Иванов 2018 — Иванов, В. В. Механизмы управления государственными закупками: монография / В. В. Иванов, И. И. Григ. Москва : ИНФРА-М, 2018. 207 с. ISBN: 978-5-16-012870-2.

Мамедова 2016 — Мамедова, Н. А. Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок: теоретические и практические основы / Н. А. Мамедова, А. Н. Байкова. Москва : ИНФРА-М, 2016. 312 с. eISBN 978-5-16-104813-9. URL: <http://znanium.com/catalog/product/553265>. Текст : электронный.

Мельников 2019 — Мельников, В. В. Государственные и муниципальные закупки: учеб. пособие: В 2-х частях Часть 1. Эволюция способов закупок в Российской Федерации / В. В. Мельников. Москва: ИНФРА-М, 2019. 165 с. eISBN 978-5-16-105997-5. URL: <http://znanium.com/catalog/product/1010666>. Текст : электронный.

Пилипенко 2019 — Пилипенко, А. Н. Публичный контроль во Франции : монография / А. Н. Пилипенко. Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019. 256 с. DOI 10.12737/monography_5bc0be63bdc7f5.47727156. ISBN 978-5-16-107205-9. URL: <https://znanium.com/catalog/product/999954>. Текст : электронный.

Финогентова 2016 — Финогентова, О. Е. Проблемы реализации правовой категории «публичный интерес» в российском праве : монография / О. Е. Финогентова, А. Ю. Ломаев. Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2016. 105 с.: ISBN 978-5-91612-133-9. URL: <https://znanium.com/catalog/product/941714>. Текст : электронный.

Assar 2006 — Assar, Saïd & Boughzala, Imed. (2006). E-procurement platforms in the French public sector. 906–910. DOI: 10.1109/ICTTA.2006.1684494. ISBN: 0-7803-9521-2.

MANAGEMENT: A MODERN PERSPECTIVE

*Tatiana Zavyalova*¹, *Roman Kirillov*², *Oksana Kirillova*³

PUBLIC OVERSIGHT IN PUBLIC PROCUREMENT: INTERNATIONAL AND RUSSIAN PRACTICES

Abstract. The development of technologies and systems that provide the economy with information requires changes in the way the state and business interact, especially in public procurement, since public procurement plays an important role in providing the state with the necessary tools to operate, the use of an outdated system or instruments that do not meet international requirements of transparency, openness, accountability, can lead to a loss of not only efficiency, but also public trust. Therefore, public control in this paper is seen as an additional source of information that will enable the development of the Russian public procurement system.

The article considers the public control of the EU, France, Russia and also the system of public procurement and assesses the compliance with the main procurement criteria.

The leading approach to the study of this problem is the analysis of systems by criteria, allowing a comprehensive review of the advantages and disadvantages of existing ways to ensure the effectiveness of public procurement.

The article shows the role, place, purpose of public control in the system of increasing the efficiency of procurement.

The result of this article is a characteristic of the system of public control in France, the possibility of using this experience in Russian practice is assessed.

Key words: public procurement, EU public procurement, public procurement France, public procurement principles, contract system, public control, public procurement control.

JEL: M11, O24

1 **Zavyalova Tatiana Daniilovna** – undergraduate, Plekhanov Russian University of Economics. Moscow, Russia. E-mail: zavtanya@ya.ru.

2 **Kirillov Roman Arkadievich** – Cand. of Sci. (Econ.), Bank of Russia. Moscow, Russia.

3 **Kirillova Oksana Yrievna** – Doctor of Sci. (Econ.), Docent, Plekhanov Russian University of Economics. Moscow, Russia.

References

Dragilev, I. G. Osnovnyye bar'yery uchastiya torgovykh predpriyatiy v gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupkakh [The main barriers to the participation of trade enterprises in state and municipal procurements]. I. G. Dragilev, O. I. Gilgert. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravleniye*. ISSN 2309-1762. 2017. No. 2 (19). P. 89–92 (in Russian).

Zaitsev, S. D. Nedostatki arkhitektury "Yedinoj informatsionnoy sistemy v sfere zakupok" [Deficiencies in the architecture of the "Unified Information System in the Procurement Sector"]. S. D. Zaitsev, R. G. Sukharev. *Interaktivnaya nauka = Interactive science*. ISSN 2414-9411. 2017. No.22. DOI: [10.21661/r-465714](https://doi.org/10.21661/r-465714) (in Russian).

Ivanov, V. V. *Mekhanizmy upravleniya gosudarstvennymi zakupkami* [Public procurement management mechanisms]. V. V. Ivanov, I. I. Grig. Moscow: INFRA-M Publ., 2018. 207 p. ISBN: 978-5-16-012870-2 (in Russian).

Mamedova, N. A. *Obshchestvennyy kontrol' v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok: teoreticheskiye i prakticheskiye osnovy* [Public control in the field of state and municipal procurement: theoretical and practical foundations]. N. A. Mamedova, A. N. Baykova. Electronic text. Moscow: INFRA-M Publ., 2016. 312 p. eISBN 978-5-16-104813-9. URL: <http://znanium.com/catalog/product/553265>. Electronic text (in Russian).

Mel'nikov, V. V. *Gosudarstvennyye i munitsipal'nyye zakupki: uchebnoe posobiye: V 2 chastyakh. Chast' 1: Evolyutsiya sposobov zakupok v Rossiyskoy Federatsii* [State and municipal procurement: textbook. allowance: In 2 parts. Part 1: The evolution of procurement methods in the Russian Federation]. V. V. Mel'nikov. Electronic text. Moscow: INFRA-M Publ., 2019. 165 p. eISBN 978-5-16-105997-5 URL: <http://znanium.com/catalog/product/1010666>. Electronic text (in Russian).

Pilipenko, A. N. *Publichnyy kontrol' vo Frantsii* [Public control in France]. A. N. Pilipenko. Moscow: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii: INFRA-M Publ., 2019. 256 p. [www.dx.doi.org/10.12737/monography_5bc06e63bdc7f5.47727156](https://doi.org/10.12737/monography_5bc06e63bdc7f5.47727156). ISBN 978-5-16-107205-9. Electronic text. URL: <https://znanium.com/catalog/product/999954>. Electronic text (in Russian).

Finogentova, O. E. *Problemy realizatsii pravovoy kategorii "publichnyy interes" v rossiyskom prave* [Problems of the implementation of the legal category "public interest" in Russian law]. O. E. Finogenova, A. Yu. Lomaev. Samara: Samarskiy yuridicheskiy institut FSIN Rossii Publ., 2016. 105 p. ISBN 978-5-91612-133-9. Electronic text. URL: <https://znanium.com/catalog/product/941714> (in Russian).

Assar Saïd & Boughzala, Imed. (2006). *E-procurement platforms in the French public sector*. 906–910. DOI: [10.1109/ICTTA.2006.1684494](https://doi.org/10.1109/ICTTA.2006.1684494). ISBN: 0-7803-9521-2.