

# ПРАКТИКА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ЗАКУПОК В 2016 ГОДУ



**ДЖУЖОМА**  
**Вероника Викторовна,**

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

**1** января 2017 года истек срок применения временных правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок, утвержденных Приказом Минэкономразвития России<sup>1</sup> (далее также — Приказ № 795, Правила) на основании положений пункта 5 части 3 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ. Однако переход к новым постоянным правилам применения института общественного обсуждения на основании статьи 20 Федерального закона № 44-ФЗ сохраняет преемственность данного института, поскольку принятое Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также — Постановление № 835) сохраняет все основные черты завершившего свое действие Приказа № 795.

В этой связи небезынтересно проследить практику применения обязательного общественного обсуждения закупок (далее также — обязательное обсуждение) в 2016 году.

Согласно Правилам общественное обсуждение закупок проводится в разделе «Обязательное общественное обсуждение закупок» официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее — официальный сайт), а также в виде очных публичных слушаний. При этом обсуждение каждой закупки с начальной (максимальной) ценой контракта, составляющей более 1 млрд рублей (далее также — крупная закупка), возможно дважды: сначала, на основании положений пункта 1.8 Правил обязательное обсуждение проводится

начиная с даты размещения в Единой информационной системе плана-графика размещения заказов. Сроки такого обсуждения однозначно не установлены: Правила лишь указывают, что общественное обсуждение позиции закупки в плане-графике производится в течение не менее чем двадцати дней после размещения на официальном сайте плана-графика.

Таким образом, технически обсуждение крупной закупки возможно еще на этапе ее планирования, с момента, когда информация о ней появляется на официальном сайте в составе плана-графика. Обсуждение такой закупки до момента опубликования на официальном сайте извещения проходит в два этапа: заочное обсуждение и публичные слушания. При этом согласно Правилам (пункты 1.9.–1.10) все поступившие замечания и предложения участников такого общественного обсуждения, а также ответы заказчиков и протоколы этапов обязательного общественного обсуждения размещаются в открытой части официального сайта не позднее одного дня с даты их поступления. Что касается последствий такого обязательного обсуждения планируемой закупки, то согласно пункту 1.12. Правил по результатам проведенного общественного обсуждения могут быть внесены соответствующие изменения в планы-графики.

Экспресс-анализ раздела по общественному обсуждению закупок на официальном сайте <http://zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/quicksearch/search.html> показывает, что практика обсуждения именно планируемых закупок на данный момент не сложилась: в тех редких случаях, когда участники общественного обсуждения высказывали свои замечания и предложения относительно конкретной закупки, они предпочитали это делать на этапе размещения заказчиком извещения о ней.

<sup>1</sup> См. Приказ Минэкономразвития России от 30.10.2015 г. № 795 «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».

Отсутствующую активность участников общественного обсуждения в отношении обсуждения позиций планов-графиков, полагаем, можно объяснить тремя причинами:

- во-первых, многие заказчики достаточно редко размещают обновленные версии планов-графиков, что затрудняет отслеживание появлений новых позиций закупок;
- во-вторых, иногда актуализированная версия плана-графика размещается заказчиком практически параллельно с размещением извещения о закупке, что делает усилия по обсуждению позиций планируемых закупок бессмысленными;
- в-третьих, обсуждение позиции планируемой закупки до размещения извещения возможно только в отношении информации, содержащейся в плане-графике, т. е. по ограниченному количеству информации о закупке, в то время как при публикации извещения появляется детализированное описание объекта закупки и иные подробности закупки, позволяющие детально ознакомиться с ними, что повышает шансы на внесение изменений в такие документы закупки или даже ее отмену.

Полагаем, по названным причинам общественное обсуждение закупок на этапе публикации заказчиками планов-графиков можно признать избыточной процедурой, не влекущей практического результата. С учетом того, что соответствующие положения были воспроизведены в Постановлении № 835 без изменений, можно выдвинуть предложение о том, что указанные нормы нуждаются в отмене либо существенной корректировке с указанием на возможные варианты повышения эффективности их применения.

Следует обратить внимание, что проведение очных публичных слушаний как формы общественного обсуждения по планируемой закупке происходит только на раннем этапе, после публикации заказчиками планов-графиков.

И в Правилах, и в Постановлении № 835 предусмотрено следующее: не позднее 10 дней после окончания общественного обсуждения позиций плана-графика (в Постановлении № 835 также и плана закупок) по месту нахождения заказчика проводятся открытые слушания по закупкам из документов планирования, информация о проведении таких слушаний предварительно размещается на официальном сайте заказчика.

Правом участия в общественных слушаниях и правом голоса в ходе их проведения обладают все желающие, причем участники очных слушаний могут не только высказывать свои замечания и предложения по информации о закупке, но и задавать «любые вопросы, относящиеся к за-

купке» представителям заказчика, среди которых (согласно Правилам) обязательно должен быть руководитель заказчика или его заместитель, руководители контрактных служб либо лица, исполняющие их обязанности; названные представители заказчика «дают ответы на поступившие вопросы или высказанные замечания и предложения» под аудиозапись.

Таким образом, содержательное и полное обсуждение деталей закупки по непонятной причине производится не позднее 30 дней после размещения заказчиком документов планирования закупок, а не на этапе размещения извещения о закупке, что было бы логичным. С учетом того, что большинство заказчиков размещают такие документы впервые (а некоторые — и единственный раз) за год на предстоящий год в последней декаде предшествующего года, фактически содержательное обсуждение закупок путем проведения общественных слушаний возможно не позднее января года, в котором планируется осуществление закупки.

Позднее, когда заказчиком размещается извещение, содержащее детальное описание параметров закупки, их проведение уже невозможно, поскольку на данном этапе будет проводиться только обсуждение в форме «вопрос-ответ» на официальном сайте. Такое необоснованное смещение этапа общественных слушаний на ранний этап планирования закупки существенно обесмысливает институт общественного обсуждения и позволяет выдвигать предположения о недостижении поставленных целей заявленными средствами. Отдельного внимания заслуживает вопрос о механическом, без надлежащего обоснования, копировании схемы общественных обсуждений из Правил в Постановление № 835, поскольку, исходя из данных официального сайта по протоколам общественных слушаний, данная мера не приносит никакого значимого результата.

Полагаем, возрастание степени эффективности публичных слушаний как формы общественного обсуждения закупки возможно только при условии использования такого инструмента на этапе непосредственной подготовки к ее проведению — при размещении извещения о закупке. В этом случае будет обоснованным как всестороннее обсуждение деталей закупки («с документами в руках»), так и обязанность заказчика реагировать на выдвинутые предложения, замечания и вопросы, что не вполне реализуемо в режиме «заочного» взаимодействия на официальном сайте.

Второй этап обязательного общественного обсуждения (обсуждение в специализированном разделе на официальном сайте информации, включенной в извещение и документацию о закупке) начинается с даты размещения на



официальном сайте названных документов и завершается за три дня до даты возможной отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчиком в соответствии со статьей 36 Федерального закона № 44-ФЗ.

Предметом общественного обсуждения здесь являются исключительно замечания и предложения относительно соответствия документации о закупке требованиям законодательства о контрактной системе, т. е. только один из семи пунктов, обсуждение по которым было возможно на этапе после размещения документов планирования. Таким образом, в данном случае предмет обсуждения сводится к выявлению его участниками возможных несоответствий извещения и документации о закупке требованиям законодательства о контрактной системе. Неудивительно, что по результатам исследования на официальном сайте практики применения такой формы общественного обсуждения можно заключить, что подобного рода обсуждение документов закупки в специализированном разделе более похоже на способ уточнения участниками закупки положений документации и извещения путем направления вопросов заказчику через специализированный раздел (последний обязан разместить ответ в течение 2 дней).

При этом практика отмены закупок по результатам обсуждения в 2016 году ничтожно мала — пять случаев (1 %) из 343 прошедших обсуждения закупок. Причем в двух случаях<sup>2</sup> (строительство комплекса общежитий для студентов Сибирского федерального университета и строительство путепровода через железнодорожные пути в г. Петрозаводске) при отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не указано, что такая отмена была произведена именно по итогам общественного обсуждения, что не позволяет однозначно отнести ее на

счет общественного обсуждения, поскольку по данным закупкам имели место также запросы на разъяснение положений документации.

В основном, по результатам общественного обсуждения заказчики принимают решение о продолжении проведения закупки без внесения изменений в документацию о закупке (312 случаев в 2016 году или 91 % всех проходивших такое обсуждение закупок). В 17 случаях (5 % всех обсуждаемых закупок) по итогам обсуждения вносились изменения в документы планирования закупок, в том числе, в двух случаях (0,5 %) — в связи с уменьшением НМЦК.

Таким образом, общественное обсуждение закупок на проверку оказывается инструментом, не способным достичь поставленных перед ним задач: формы и сроки проведения общественного обсуждения выстроены таким образом, что участники обсуждения не проявляют интереса к проводимым процедурам. В случаях, когда участник взаимодействовал с заказчиком, как правило, его замечания и предложения остаются неучтенными. В связи с этим следует еще раз поднять вопрос о необходимости обременения контрактной системы этим и иными практически не работающими институтами, которые, с одной стороны, не приносят практической пользы с точки зрения эффективности и обоснованности закупок, а с другой — создают дополнительные обязанности для заказчика в части оформления большого количества формальных, бессодержательных документов. На этом фоне обсуждение нарушений заказчиками сроков проведения обсуждения, правил размещения протоколов слушаний и иных технических моментов теряет свою актуальность: полагаем, сейчас требуется пересмотр правил применения и переосмысление конечного назначения данного института в целом. ■

<sup>2</sup> <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0306200005116000049>  
<http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/common-info.html?regNumber=101910000116000019>