

По заказу



Комитет  
гражданских  
инициатив



ИНФОРМАЦИОННАЯ  
КУЛЬТУРА

2015

# Общественный контроль государственных и муниципальных расходов

Исследовательская работа



Авторы: Валерия Денисова и Ксения Вовк  
Под редакцией Ивана Бегтина



# Оглавление

Список аббревиатур . . . . .	4
Введение . . . . .	6
Контекст. . . . .	9
Общественный контроль или государственный контроль. . . . .	13
Российский опыт. . . . .	14
«За честные закупки» . . . . .	19
«Безопасное Отечество» . . . . .	22
РОО РОККС . . . . .	25
Фонд борьбы с коррупцией («РосПил») . . . . .	28
«Законникъ» . . . . .	31
Другие проекты . . . . .	33
Зарубежный опыт . . . . .	36
Общественный свидетель, Мексика . . . . .	37
Мониторинг процедуры исполнения проектов по строительству дорог в провинции Абра, Филиппины . . . . .	41
Общеввропейская база данных по контрактной системе Digiwhist . . . . .	45
Перечень зарубежных проектов. . . . .	48
Публичные слушания, Аргентина . . . . .	48
Гражданский аудит, Гондурас . . . . .	50
Общеввропейская база данных по контрактной системе Digiwhist . . . . .	52
Общественный свидетель, Мексика . . . . .	54
Портал для мониторинга закупок, США . . . . .	58
Мониторинг процедуры исполнения проектов по строительству дорог в провинции Абра, Филиппины . . . . .	59
Организация гражданского общества Procurement Watch Inc., Филиппины . . . . .	62
Мониторинг контракта по закупке учебников, Филиппины . . . . .	64
Вывод по разделу . . . . .	66
Выводы . . . . .	67
Голосование и подписи . . . . .	67
Палата гражданских аудиторов РФ (ПГА). . . . .	68
Гранты . . . . .	69
Разработка законопроекта . . . . .	71

# Список аббревиатур

БД	База Данных
ВБ	Всемирный Банк
ВВП	Валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная Торговая Организация
НАИЗ	Национальная ассоциация института закупок
НКО	Некоммерческая организация
ООН	Организация Объединенных Наций
ОПРФ	Общественная Палата Российской Федерации
ОС	Общественный свидетель
ОЭСР	Организация Экономического Сотрудничества и Развития
ПГА	Палата гражданских аудиторов
РОО РОККС	Региональная Общественная Организация Развития Общественного Контроля за Контрактной Системой
РП8	Восьмая рамочная программа Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий
СРОО	Свердловская Региональная Общественная Организация
ТИ	Трансперенси Интернешенл
УФАС	Управление Федеральной Антимонопольной Службы
ФЗ	Федеральный закон
ЮНСИТРАЛ (UNCITRAL)	Комиссия ООН по международному торговому праву
ASEM	Asia-Europe Meeting/ Траст ВБ
CCAGG	Concerned Citizens of Abra for Good Government/ Организация гражданского контроля провинции Абра (Филиппины)
COA	Commission on Audit/ Национальная комиссия Мексики по аудиту
CSPM	Civil Society Procurement Monitoring CSPM/ Портал для мониторинга закупок
DBM	Department of Budget & Management/ Министерство государственного управления Мексики
DEEM	Differential Expenditure Efficiency Measurement/ Показатель эффективности государственных закупок
DPWH	Department of Public Works and Highways/ Министр транспорта Мексики

ERCAS	Европейский исследовательский центр по изучению коррупции в Школе управления "Hertie School of Governance" в Берлине/ European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building
G-Watch	Government Watch/ Организация гражданского общества на Филиппинах
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/ Германское общество по международному сотрудничеству
GPA	Government Procurement Agreement/ Соглашение по правительственным закупкам ВТО
GPRA	Government Procurement Reform Act/ Государственная Реформа Системы Госзакупок на Филиппинах
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público/ ФЗ Мексики "О приобретении и аренде государственного имущества"
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas/ ФЗ Мексики "Об инфраструктурных проектах в государственном секторе"
NEDA	National Development Authority/ Агентство по развитию Мексики
OCDS	Стандарт Открытых Данных по Контрактам/ Open Contracting Data Standard
PWI	Procurement Watch Inc./ Общественная организации по контролю закупок на Филиппинах
UNCAC	United Nations Convention against Corruption/ Конвенция ООН по противодействию коррупции
UNDP	United Nations Development Programme/ Программа развития ООН
USAID	United States Agency for International Development/ Агентство США по международному развитию

# Введение

У любого государства существует ограниченное число способов, которыми его представители могут расходовать средства на выполнение его функций и достижение поставленных целей. Одним из таких инструментов является государственный и муниципальный заказ, используемый для привлечения коммерческих рыночных компаний к выполнению задач, проистекающих из государственных и муниципальных целей. По этой причине эффективное расходование бюджетных средств становится основной задачей на пути становления государства, оказывающего качественные услуги и обеспечивающего высокий уровень жизни населения. Согласно данным Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР), закупки государственных органов власти составляют 13% совокупного ВВП стран-участниц<sup>1</sup>. Однако в силу ряда причин, среди которых и высокая стоимость контрактов, эта система наиболее сильно подвержена мошенническим и коррупционным действиям. Так, по данным Всемирного банка (ВБ), объем взяток и нецелевых расходов в системе контрактных отношений в мире оценивается в 1 трлн. долл. в год<sup>2</sup>. Как показывают мировая практика и российский опыт, современная модель общественно-государственного партнерства подразумевает участие граждан в наблюдении и принятии активных мер в сфере государственного и муниципального заказа.

На данный момент основным документом, регламентирующим систему государственного и муниципального заказа в России, является №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года, который пришел на смену №94-ФЗ. Несмотря на то, что поправки экспертов были учтены в новом документе, все же осталось множество неточностей, пропусков и ограничений, как например, в ст. 102 об общественном контроле. Еще один закон, №223-ФЗ от 18 июля 2011 года, регулирует деятельность отдельных видов юридических лиц, таких как государственные корпорации и бюджетные учреждения.

Одним из основных международных документов в сфере планирования и размещения заказа является Типовой закон Комиссии ООН по международному торговому праву ЮНСИТРАЛ о государственных и муниципальных закупках, в основе которого лежат требования Конвенции ООН по противодействию коррупции (UNCAC)<sup>3</sup>. Другим важным документом является Соглашение по правительственным закупкам (GPA) Всемирной Торговой Организации (ВТО), участниками которого, однако, являются только 44 члена

---

1 ОЭСР [Интернет-источник] URL: <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

2 Конвенции ООН по противодействию коррупции [Интернет-источник] URL: [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/Presentations/Caroline\\_Nicholas\\_-\\_Public\\_Procurement\\_-\\_UNCITRAL.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2010-December-13-15/Presentations/Caroline_Nicholas_-_Public_Procurement_-_UNCITRAL.pdf)

3 ЮНСИТРАЛ [Интернет-источник] URL: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-e.pdf>

ВТО из 161<sup>4</sup>. Россия поддерживает все три международные инициативы.

Более того, в 2013 году ВБ и Германское общество по международному сотрудничеству (GIZ)<sup>5</sup> создали Стандарт Открытых Данных по Контрактам (OCDS)<sup>6</sup>. Идея стандарта заключается в разработке продукта, который гармонизировал бы существующую информацию по контрактам, что сделало бы ее доступной и понятной для всех игроков рынка, включая гражданское общество и бизнес-сообщество. Проект все еще находится в стадии разработки, однако пилотные версии уже работают в таких странах, как Канада, Великобритания, Мексика, Румыния и Украина.

Что касается международных проектов, то все ведущие организации, среди которых ОЭСР, Организация Объединенных Наций (ООН), ВБ и Трансперенси Интернешнл (ТИ), разрабатывают различного рода инструменты и методические материалы, направленные на расширение влияния со стороны гражданского общества, а также на борьбу с коррупцией в области расходования государственных и муниципальных средств. В своих публикациях, помимо упомянутого выше, перечисленные организации описывают лучшие практики со всего мира, о которых пойдет речь в разделе «Зарубежный опыт».

Однако, несмотря на наличие широкого спектра законодательных актов и участие в международных соглашениях, Россия до сих пор страдает от проблем закрытости, низкой эффективности и коррупции в сфере расходования государственных и муниципальных средств. Это происходит в том числе потому, что существует ряд ограничений как государственного, так и общественного контроля, которые призваны решить проблемы, указанные выше. Поэтому целью данного исследования является предложение конкретных мер общественного контроля по повышению эффективности процесса расходования бюджетных средств и снижению уровня коррупции в данной сфере.

В первых двух главах – «Ограничения государственного контроля» и «Ограничения общественного контроля» – мы проводим анализ ограничений, не позволяющих гражданам осуществлять эффективный контроль процесса закупок и исполнения контракта. В главах «Зарубежный опыт» и «Российский опыт» мы описываем российский и зарубежный опыт в сфере общественного контроля контрактной системы. Также мы сделали краткие справки по всем проектам, чтобы читателю было легче найти интересующий его материал. В качестве выводов мы предлагаем шаги по повышению прозрачности и эффективности российской контрактной системы как на этапе проведения тендера, так и на этапе исполнения контракта, благодаря устранению ограничений, описанных в предыдущих главах.

Двумя основными проблемами, наличие которых не позволяет эффективно бороться с коррупцией в России, являются отсутствие независимых СМИ и отсутствие веры граждан в возможность изменить ситуацию в контрактной системе своими руками. По данным опроса ТИ, в 2013 году 59% россиян считали, что СМИ являются коррумпированной

4 ВТО [Интернет-источник] URL: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)

5 Германское общество по международному сотрудничеству [Интернет-источник] URL: <http://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>

6 Стандарт Открытых Данных по Контрактам [Интернет-источник] URL: <http://standard.open-contracting.org/project/>

структурой, а 56% респондентов полагают, что их участие в борьбе с коррупцией ничего не изменит<sup>7</sup>. В Дании же, занимающей первое место в рейтинге самых «чистых» стран в мире<sup>8</sup>, напротив, 53% опрошенных верят в силу гражданского общества при борьбе с коррупцией, а СМИ относят к гораздо менее коррумпированной системе, нежели в России (30% – один из самых низких показателей в Европе)<sup>9</sup>. Таким образом, России не хватает двух основных инструментов борьбы – свободных СМИ, источника информации и «опубликования», гражданского общества, имеющего сильную мотивацию, а также уверенности в успешности их участия в мониторинге процесса закупки и исполнения контракта. Решение этих проблем, а значит и повышение эффективности контрактной системы, позволит повысить качество предоставляемых государством товаров и услуг по меньшим ценам. В результате качество жизни россиян улучшится.

В ходе исследования мы проанализировали ряд отечественных и зарубежных проектов в сфере общественного контроля государственной контрактной системы и пришли к выводу о том, что для повышения эффективности системы общественного наблюдения и принятия активных мер в сфере расходования государственных и муниципальных средств необходимо предпринять следующие меры:

1. создать Палату гражданских контролеров при Счетной палате РФ;
2. организовать систему постоянного наблюдения за объектами по исполнению госзаказа (установить камеры наблюдения на строительных объектах в режиме онлайн);
3. создать систему президентских грантов для общественных организаций и некоммерческих организаций (НКО), которые хотят заниматься общественным наблюдением и участием в сфере расходования государственных и муниципальных средств;
4. создать систему голосования (сбора подписей) для выявления коррумпированных подрядчиков на всех этапах контрактной системы;
5. разработать методички для ознакомления граждан с системой закупок и материалы с описанием возможностей по их участию и способам борьбы с коррупцией в сфере расходования государственных и муниципальных средств.

---

7 ТИ [Интернет-источник] URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=russia>

8 ТИ [Интернет-источник] URL: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

9 ТИ [Интернет-источник] URL: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=denmark>

# Контекст

Осуществление общественного контроля создает благоприятную почву для развития гражданского правосознания, а следовательно, и для возрастания количества желающих, имеющих возможность и способность активно участвовать в данном виде деятельности. Его главной целью является защита и обеспечение интересов общества. Реализация гражданских инициатив и соблюдение интересов граждан может привести к более устойчивому развитию страны и укреплению демократических основ в правовом государстве, к которому стремится наше правительство.

23 апреля 2014 года Государственная Дума Российской Федерации в первом чтении приняла внесенный Президентом РФ законопроект «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который официально закрепил этот институт. Нельзя утверждать, что до принятия этого Федерального закона №212 не было нормативно-правовых актов, которые не упоминали бы о деятельности общественного контроля, но они не позволяли систематизировать положения, обозначить принципы работы контроля и законодательно укрепить его деятельность.

Принятый закон устанавливает необходимые правовые основы организации и осуществления гражданского контроля, определяет его цели и задачи, принципы, формы, а также предусматривает регулирование правового положения субъектов общественного контроля, их основных прав и обязанностей, способов осуществления ими общественного контроля, способов определения и обнародования результатов общественного контроля<sup>10</sup>.

«Под общественным контролем в настоящем Федеральном законе понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений»<sup>11</sup>. Несмотря на такое исчерпывающее определение, в нем есть неточности, которые могут создавать сложности при использовании закона. В нем говорится о публичных полномочиях граждан, но не расшифровывается, что они под собой подразумевают и кому они принадлежат. Кроме того, в определении упоминается о наблюдении за деятельностью органов как основополагающей цели общественного контроля, но при этом также непонятно, что это есть на практике. Наблюдения могут осуществляться и без какого-либо вмешательства граждан в деятельность государственных и муниципальных органов и принятия активных действий.

10 Пояснительная записка к федеральному закону [Интернет-источник] URL: <http://kremlin.ru/acts/news/20521> (Дата обращения: 08.08.2015)

11 Статья 4 Федерального закона №212 от 21.07.2014 [Интернет-источник] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809> (Дата обращения: 08.08.2015)

В статье про принципы общественного контроля есть следующий пункт: «Обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах»<sup>12</sup>. Подробнее вчитываясь в формулировку этого принципа, можно заметить, что несмотря на обязательность рассмотрения предложений, поступающих от общественного контроля, они вовсе не должны быть учтены при принятии последующих решений государственными и муниципальными органами, если этого не требуют положения каких-то других Федеральных законов и нормативно-правовых актов, которые и вовсе могут не существовать.

Еще один указанный в данной статье принцип требует особого внимания: «Недопустимость необоснованного вмешательства субъектов общественного контроля в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, и оказания неправомерного воздействия на указанные органы и организации»<sup>13</sup>. Согласно этой формулировке есть случаи необоснованного вмешательства общественного контроля в деятельность указанных органов, но при этом также непонятно, что это за случаи, и кто вправе определять их как необоснованные.

Получается, что смысл деятельности гражданского контроля может потеряться при отсутствии возможности вмешиваться и оказывать непосредственное влияние на политическую повестку дня на территории России со стороны общественности.

В заключительной статье данного Федерального закона говорится о привлечении к ответственности за его нарушения. Но несмотря на наличие такого раздела, конкретных мер ответственности законом не предусмотрено и для общественных контролеров, и для тех, кто нарушает их права. Получается, что положения учитывают как негативные, так и положительные предложения со стороны общественности, а не препятствование проведению проверок, экспертиз, мониторингу и аудиту носит скорее рекомендательный характер.

Система контрактных отношений является неотъемлемой сферой, подвергающейся общественному контролю, который должен выявлять и предотвращать неэффективное использование бюджетных средств, расточительство и коррупцию, тем самым оптимизи-

12 Статья 6 Федерального закона №212 от 21.07.2014 [Интернет-источник] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809> (Дата обращения: 08.08.2015)

13 Статья 6 Федерального закона №212 от 21.07.2014 [Интернет-источник] URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165809> (Дата обращения: 08.08.2015).

зируя расходы в данной области. До принятия Федерального закона №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в апреле 2013 года он никак не был закреплен в законодательстве.

С принятием нового Федерального закона №44 участие общественности в контроле этапов формирования и реализации государственных и муниципальных закупок было закреплено законодательно. Граждане получили возможность отслеживать процесс размещения государственно-муниципальных заказов с целью предотвращения и предупреждения коррупционных практик и повышения эффективности использования государственных средств. Однако общественный контроль подразумевает под собой не только негативную сторону, но и положительную – это разработка и внесение на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации законопроектов по совершенствованию контрактной системы, повышение степени вовлеченности граждан в общественную деятельность государства и, как следствие, рост патриотизма.

Согласно действующему до этого Федеральному закону №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» можно было проследить информацию только о процедуре определения поставщика и уровень цены покупки, что, конечно, не было достаточным для совершенствования системы. Важным нововведением, повышающим степень прозрачности процесса размещения государственно-муниципальных заказов, а значит и расширяющим возможность его контролировать, стало открытие данных по планированию, формированию и исполнению заказов, включая обоснование их целесообразности, постоянный мониторинг и аудит результатов.

Однако публикуемая информация о закупочном процессе не всегда бывает достоверной. Этому способствует как ряд существующих неточностей в законодательстве, так и сложность понимания и применения на практике нового закона из-за нехватки квалифицированных экспертов в данной области. Более того, участники государственных и муниципальных закупок знают, что в случае выявленных нарушений никакого привлечения к ответственности не последует – ни административного, ни дисциплинарного, ни тем более уголовного, потому что часто нарушения носят скорее аморальный характер. Но в законе появилось положение, согласно которому в случае выявления правоохранными органами либо общественностью каких-либо нарушений и несоответствий, заказ будет признан недействительным. Это может послужить хорошим началом для развития мер по привлечению к ответственности.

Также закон существенно расширил систему контролирующих органов власти в данной сфере. Теперь туда помимо Федеральной антимонопольной службы и уполномоченных органов власти субъектов входят Казначейство России и органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля. Такое количество органов, контролирующих процесс, может еще больше запутать граждан, вызвав непонимание, к кому в случае чего обращаться и с кем сотрудничать.

Еще одним новшеством стали обязательные общественные обсуждения закупок, сумма которых превышает 1 млрд. рублей. Оно вступит в силу с 1 января 2016 года. Но данное положение вряд ли будет действенным, если вынесенные в результате таких обсуждений предложения или выявленные нарушения не будут иметь обязательный характер учета государственными и муниципальными органами в ходе принятия решений. Также непонятно, в каком формате будут проходить слушания, и кто в них будет принимать участие. Кроме того, закупки, соответствующие такому ценовому критерию, чаще всего бывают непонятны рядовому гражданину, так как имеют узкую направленность и требуют профильных знаний. Из-за этого формат общественных обсуждений может потерять всякий смысл, потому что потребует присутствия и активного участия экспертов.

Таким образом, с принятием Федеральных законов «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» общественный контроль стал одним из жизненно необходимых механизмов повышения качества государственного управления и эффективности распределения государственных и муниципальных расходов. Но имеющиеся неточности и ограничения в законодательстве РФ приводят к серьезным трудностям, которые не позволяют гражданскому контролю активно развиваться. В случае внесения корректировок в принятые законы, у него есть все шансы постепенно стать своевременным институтом, значительно повышающим эффективность расходования государственных средств.

# Общественный контроль или государственный контроль

Государственный контроль за государственными и муниципальными расходами существует столько лет, сколько существует российская государственность. Его механизмы заключаются в наборе органов власти, имеющих полномочия останавливать торги, следить за добросовестностью участников процедур размещения государственного заказа, следить за достоверностью публикуемой информации.

Органы государственного контроля в России это:

- Федеральная антимонопольная служба;
- Счетная Палата Российской Федерации;
- Росфиннадзор;
- Федеральное Казначейство;
- Контрольно-счетные палаты субъектов федерации;
- Контрольно-счетные палаты органов местного самоуправления.

Деятельность всех органов государственной власти, с одной стороны, сопряжена со значительными полномочиями и доступом к закрытым банкам данных об организациях государственных заказчиков и поставщиках, а с другой стороны, с возможностью запрашивать недостающие данные непосредственно от участников бюджетного процесса.

В то же время практика общественного контроля только начала развиваться в Российской Федерации, и в основном она оказалась следствием двух направлений развития. Одним из направлений является существование неформальных механизмов общественного контроля, реализуемых чаще физлицами, блоггерами и активистами, не имеющими формального юридического статуса. Такая форма вовлечения граждан основана на возможности привлечения внимания к нарушениям через “медийный рычаг”, активным распространением информации в социальных сетях, в СМИ и иных каналах «опубликования» информации.

Другой подход к общественному контролю заключается в попытках органов власти институционализировать практику работы общественных организаций с информацией о государственных и муниципальных расходах и, в принципе, всеми областями их участия в контроле за деятельностью органов власти. Этот подход получил своё воплощение в законе 44-ФЗ о контрактной системе и в специальном законе об общественном контроле 212-ФЗ.

Оба подхода обладают существенными ограничениями. Государственный контроль жестко ограничен полномочиями органов власти, а общественный контроль – отсутствием подобных полномочий и существенным информационным неравенством по сравнению с органами контроля, институционализированными в государстве.

# РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

Принятие на территории РФ Федеральных законов №44 от 05.04.2013 и №212 от 21.07.2014, суть и последствия которых описаны ранее, положительно отразилось на степени вовлеченности граждан России в процесс планирования государственных и муниципальных средств. За последние годы стали появляться различные проекты и организации, деятельность которых направлена на использование доступной информации с целью выявления нарушений и несоответствий в области государственных и муниципальных расходов, включающих в себя коррупционные схемы, расточительство и ограничение конкуренции.

Основными проектами и организациями, активно осуществляющими свою деятельность, являются – **«За честные закупки»**, «Безопасное Отечество», «Фонд борьбы с коррупцией», ООО «РОККС», СРОО «Законникъ». Перед ними всеми стоит главная задача – контролировать различные этапы планирования и реализации государственных и муниципальных закупок. Они включают в себя планирование закупки, подготовку документации и публикацию, прием заявок и проведение торгов, исполнение контракта и использование результатов. Решение поставленной задачи помогает достичь конечной цели – оптимизации расходов, наличия прозрачности планирования закупок, предсказуемости деятельности как заказчиков, так и поставщиков, сокращения нецелевого использования государственных средств. Несмотря на общую идею, у каждой организации свои принципы работы и свои трудности.

Проект «За честные закупки», созданный «Общероссийским народным фронтом», представляет собой открытую сеть, которая позволяет гражданам ознакомиться с уже выявленными несоответствиями, а также с «Серой книгой», в которой описываются наиболее часто применяемые схемы «относительно честных» способов обогащения. Любой желающий может стать участником проекта, отправив информацию об обнаруженном нарушении в сфере государственных и муниципальных расходов на сайт. Данный проект инициирован партией «Единая Россия» и де-факто поддерживается государством.

Согласно данным, представленным на официальном сайте, участникам «За честные закупки» удалось отменить 127 закупок на сумму почти 46 миллиардов рублей, а также устранить 88 выявленных нарушений на 104 миллиарда рублей, включая случаи нереалистичных сроков выполнения заказов и выделения денег на уже реализованные работы<sup>14</sup>. Несмотря на это, существуют ограничения, снижающие степень эффективности общественного контроля в рамках данного проекта:

1) отдельные лица не могут запрашивать документы, если их членство в общественной организации не подтверждено документально (то есть они могут основываться только на тех документах, которые предложены на сайте госзакупок, но их бывает недостаточно); 2) нехватка активистов, потому что граждане не верят в то, что поданные жалобы

<sup>14</sup> «За честные закупки». ОНФ. РФ [Интернет-источник] URL: <https://zachestnyezakupki.onf.ru/success> (Дата обращения: 27.07.2015)

будут удовлетворены, вследствие чего у них практически нет мотивации участвовать в общественном контроле.

«**Безопасное Отечество**» представляет собой общероссийскую общественную организацию содействия защите прав граждан и безопасности общества, в настоящее время реализующую четыре проекта – «Общественный контроль», «Рейтинг коррупции», «Патруль безопасности», «Национальные приоритеты». В рамках первого проекта осуществляются ежедневный мониторинг и независимая экспертиза закупок, направляются запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, подготовка жалоб и заявлений в правоохранительные органы в случае выявления нарушений закона, а также подготовка законопроектов по совершенствованию контрактной системы.

Организация является независимой структурой, декларирующей отсутствие политической аффилированности и осуществляющей свою работу, полагаясь на внутренние ресурсы, но при этом контактируя на личном уровне с представителями различных ветвей власти, бизнеса и общественных институтов. За несколько лет работы организации «Безопасное Отечество» в рамках проекта «Общественный контроль» удалось создать первую школу общественных контролеров, которая располагается в Москве. Кроме того, был создан «Рейтинг коррупции», позволяющий наглядно проследить проанализированные данные с портала госзакупок, которые автоматически формируют антирейтинг субъектов РФ.

Согласно информации, размещенной на сайте, участники проекта, включающие в себя администрацию, организацию и активистов, уже приостановили реализацию 1712 государственных и муниципальных закупок с явными нарушениям, общая сумма которых превышает 250 млрд. рублей. Также был проведен системный анализ более 2 млн. закупок, который позволил улучшить стратегию по совершенствованию распределения бюджета и увеличить количество проверок в наиболее коррумпированных регионах России<sup>15</sup>.

Основные ограничения, с которыми сталкивается данная организация, заключаются в несовершенстве законодательства и, как следствие, разнящегося правоприменения при вынесении решений по жалобам в регионах и в центральной части страны. Кроме того, наблюдается низкий уровень доверия граждан к контрольным органам из-за отсутствия принципа неотвратимости наказания и уверенность в наличии коррумпированности на всех уровнях, а также нехватки у них профильных знаний для осуществления контроля и мотивации<sup>16</sup>.

«**Фонд борьбы с коррупцией**» является некоммерческой организацией, основанной Алексеем Навальным для борьбы с коррупцией в России. На данный момент она включает в себя несколько проектов – «РосПил», «РосЯма», «РосВыборы», «Добрая Машина Правды», «РосЖКХ».

15 «Безопасное Отечество». Новости, политика, общество [Интернет-источник] URL: [http://www.nikakixno.ru/projects/obshchestvennyu\\_kontrol/](http://www.nikakixno.ru/projects/obshchestvennyu_kontrol/) (Дата обращения: 28.07.2015)

16 Интервью с председателем правления общероссийской общественной организации «Безопасное Отечество» Дмитрием Жирковым.

Участники фонда стремятся к созданию нового стандарта прозрачности для сбора и расходования средств, привлечению к этому как можно большего количества людей, снижению уровня коррупции в сфере государственных и муниципальных заказов, а также ко внутренним преобразованиям. В рамках проекта «РосПил» они пытаются достичь своих целей путем выявления нарушений и картельных сговоров между фирмами во время проведения конкурсов и аукционов, их обжалования и разработкой законопроектов. Участники проекта, коим может стать любой желающий, осуществляют свою деятельность за счет массовой народной поддержки. Но они сталкиваются с рядом сложностей:

не вся информация, полученная во время расследований, может быть опубликована;

отсутствие мотивации у граждан бороться с коррупцией приводит к тому, что не хватает денег (проект существует за счет добровольных пожертвований);

составление и отправка жалоб (включая обращения в суд) редко приводят к их удовлетворению из-за фактического отсутствия разделения властей (суды не являются независимыми от исполнительной власти).

Несмотря на имеющиеся ограничения, проекту многое удалось сделать за несколько лет непрерывной работы. Согласно данным, предоставленным в годовых отчетах, за 2013 год «РосПил» смог предотвратить нецелевое расходование 1,68 млрд. рублей из государственной казны, добиться важных поправок в Федеральных законах о контрактной системе РФ и разработать собственный законопроект о запрете покупать чиновникам автомобили, превышающие определенную стоимость, но который пока что не был принят.

В 2014 году юристы «РосПила» расширили свою деятельность и начали проводить расследования в сфере расходования государственного бюджета. Им удалось провести 28 полноценных расследований, выявить наличие картельных признаков при проведении аукционов, подать жалобы и добиться того, что 5 из них были признаны обоснованными. Также участники проекта активно борются с ограничением конкуренции и призывают участников торгов публиковать всю нужную информацию на сайте, доступном всем желающим<sup>17</sup>.

В рамках «РосПил» в Санкт-Петербурге был создан аналогичный проект – «Муниципальная пила»<sup>18</sup>, занимающийся проверкой благоустройства города, но прекративший свою деятельность в 2014 году.

Недавно появившаяся региональная общественная организация развития общественного контроля за контрактной системой в сфере закупок «РОККС» поставила перед собой задачу постепенно создавать благоприятные условия для реализации и развития данной системы.

Особое внимание участники организации уделяют тем этапам формирования госу-

---

17 Фонд борьбы с коррупцией [Интернет-источник] URL: <http://fbk.info/> (Дата обращения: 27.07.2015)

18 Муниципальная пила [Интернет-источник] URL: <http://munpila.org/> (Дата обращения 27.07.2015)

дарственных и муниципальных закупок, на которых еще возможно выявить и предотвратить случаи расточительства, нецелевого использования бюджетных средств и коррупционных схем. Но они также не оставляют без внимания этапы реализации государственных денег, в ходе которых можно проверить качество исполнения заказа. Кроме того, проводится независимый мониторинг закупок, общественная экспертиза и проверка нормативно-правовых актов.

Суть проекта заключается в консолидации общества для борьбы с коррупцией, что, по словам руководителя, в дальнейшем должно привести к повышению уровня патриотизма, а также к улучшению экономической обстановки в стране. «Важно не просто обнаруживать коррупционные схемы и заявлять об этом, а предотвращать их»<sup>19</sup>, – говорит Михаил Красильников.

Основными принципами работы РОККС являются: приоритет прав и законных интересов граждан, добровольность участия в осуществлении общественного контроля, самостоятельность организации и ее независимость от органов государственной власти и местного самоуправления, публичность и открытость осуществления общественного контроля<sup>20</sup>.

Но есть сложности, которые мешают достичь поставленных целей. Это нехватка граждан, стремящихся осуществлять общественный контроль, квалифицированных кадров, непонимание со стороны судов деятельности общественного контроля в рамках данной организации.

Организация существует меньше года, поэтому значимых результатов пока добиться не удалось. Но руководители активно продолжают свою деятельность и уже договорились о взаимодействии с Федеральной антимонопольной службой, Прокуратурой города Москвы и Счетной палатой.

В ноябре 2014 года было выявлено нарушение при проведении конкурса в Московской области, вследствие чего было подано исковое заявление в Арбитражный суд и принято решение о приостановлении определения поставщика. Но к тому моменту заказ уже был исполнен, тем самым был нарушен закон РФ<sup>21</sup>. Несмотря на это, было принято решение об отказе в удовлетворении предъявленных требований. РОККС продолжил разбирательства по данному вопросу, подав апелляционную жалобу, и добился взыскания упущенной выгоды за незаконное отклонение котировочной заявки.

В апреле 2015 года ООО РОККС подала жалобу в УФАС г. Москвы на «Научно-исследовательский институт организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения города Москвы» после выявления ограничений конкуренции

---

19 Интервью с учредителем ООО РОККС Михаилом Красильниковым.

20 Отчет РОККС о проведенных мероприятиях общественного контроля за контрактной системой закупок за период с 01.10.2014 по 17.08.2015.

21 ООО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ru/news/rokks-podal-iskovoe-zayavlenie-v-zashchitu-prav-i-interesov-gruppy-lits/> (Дата обращения: 30.07.2015)

между участниками государственных и муниципальных закупок<sup>22</sup>. Но УФАС г. Москвы признал жалобу необоснованной.

Также были выявлены признаки нецелевого использования бюджетных средств Фондом содействия реформированию ЖКХ, нарушения Закона №135-ФЗ МКУ «Информационно-методическим центром» и ЗАО «Домодедово пэссенджер терминал». По итогам мониторинга организация предприняла необходимые меры по искоренению несоответствий<sup>23</sup>.

В дальнейшем организация планирует организовать проект «Зеленая Москва», в ходе которого будет проверено качество реализации госзакупок по облагораживанию территорий в городе Москве.

Свердловская региональная общественная организация Общество защиты прав заказчиков и участников в сфере закупок «Законникъ» начала свою деятельность не так давно. Основная задача, стоящая перед ней, – отслеживать исполнение законов и предотвращать использование коррупционных схем при проведении конкурсов, аукционов. Если при проведении независимого мониторинга участниками организации выявляются какие-либо нарушения, то они составляют жалобы и направляют их в соответствующие правоохранительные органы<sup>24</sup>.

Значимых результатов у организации пока нет.

---

22 РОО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ru/news/ocherednaya-zhaloba-v-ufas-moskvy-na-deystviya-gosudarstvennogo-zakazchika/> (Дата обращения: 30.07.2015)

23 Отчет РОККС о проведенных мероприятиях общественного контроля за контрактной системой закупок за период с 01.10.2014 по 17.08.2015

24 СРОО Законникъ [Интернет-источник] URL: <http://zakonnik.org/info.html> (Дата обращения: 31.07.2015)

## «За честные закупки»

*Справочная информация по проекту*

**Название:** «За честные закупки»

**Сайт:** <https://zachestnyezakupki.onf.ru/>

**Руководитель:** Антон Гетта

**Краткое описание:** проект создан в рамках Общероссийского Народного Фронта и представляет собой открытую сеть. Он позволяет гражданам Российской Федерации принимать непосредственное участие в области контроля государственных и муниципальных расходов.

**Участники проекта:** любой желающий может опубликовать на сайте зафиксированные нарушения в процессе размещения государственных и муниципальных заказов.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** выявление случаев коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств, обеспечение прозрачности и легальности проведения конкурсов, аукционов, выигрыша тендеров, распределения субсидий, предотвращение ограничения конкуренции.

**Сфера ответственности:**

- Стадия закупок: планирование закупки, подготовка документации и публикация, прием заявок и проведение торгов, исполнение контракта и использование результатов;
- Осуществление гражданского контроля: наблюдение и дальнейшее выявление нарушений при формировании и реализации тендера, составление жалоб.

**Год создания проекта:** 2013

**Источник финансирования:** государство (де-факто)

*Цели проекта*

1. Основная цель – привлечение как можно большего количества людей, заинтересованных в прозрачности и легальности распределения государственных и муниципальных расходов;
2. Борьба с неэффективными закупками;
3. Предотвращение ограничения конкуренции;
4. Снижение уровня коррупции в сфере государственных и муниципальных расходов.

## *Основные понятия/суть проекта*

«За честные закупки» – это открытая сеть для борьбы с коррупцией, расточительством и неэффективным использованием бюджетных средств в сфере государственных и муниципальных расходов и закупок государственных и муниципальных учреждений. Гражданский контроль осуществляется на всех пяти этапах: планирование закупки, подготовка документации и публикация, прием заявок и проведение торгов, исполнение контракта, использование результатов. Любой, желающий участвовать в проверке данной области и обнаруживший какие-то нарушения, может добавить их на официальный сайт проекта, где они будут проверены.

На сайте есть также отдельный раздел **Wiki-тыринг**. В нем можно узнать о нарушениях и коррупционных схемах, которые используют заказчики на разных этапах государственных и муниципальных расходов.

## *Ограничения деятельности проекта «За честные закупки»*

1. Отдельные лица не могут запрашивать документы, если их членство в общественной организации не подтверждено документально (то есть они могут основываться только на тех, которые предложены на официальном сайте госзакупок), но их бывает недостаточно;
2. Нехватка активистов, потому что граждане не верят в то, что поданные жалобы будут удовлетворены, вследствие чего у них практически нет мотивации участвовать в общественном контроле.

## *Результаты*

За период своего существования (2013-2015 гг.) данному проекту уже удалось отменить 127 закупок на сумму почти 46 миллиардов рублей, а также устранить 88 выявленных нарушений на 104 миллиарда рублей, включая случаи нереалистичных сроков выполнения заказов и выделения денег на уже реализованные проекты. В ходе этой деятельности была также составлена «Серая книга», в которой описываются наиболее часто применяемые схемы «относительно честных» способов обогащения.

**Главными инициативами**, предложенными организаторами, являются:

1. Предложение законодательно закрепить проведение торгов по продаже государственного и муниципального имущества только в электронной форме и исключить продажу без объявления цены<sup>25</sup>. Это в первую очередь связано с тем, что во время торгов стоимость имущества, принадлежащего государству, часто занижается, вследствие чего муниципалитеты ничего не выигрывают. Кроме того, электронные торги легче отслеживать и легче затруднять реализацию коррупционных сделок.

---

25 [Интернет-источник] URL: [http://2000.moscowtorgi.ru/news/kruglyy\\_stol/1443/](http://2000.moscowtorgi.ru/news/kruglyy_stol/1443/) (Дата обращения: 15.07.2015)

2. Введение типового строительства социальных объектов в целях экономии бюджетных средств и скорейшего выполнения поручения Президента РФ Владимира Путина о ликвидации очередей в детсады к 2016 году<sup>26</sup>. Это связано с тем, что во время исследований была выявлена сильная разница в ценообразовании на строительство государственных учреждений с одинаковой площадью. Такая ситуация приводит к необоснованному увеличению затрат в определенном регионе.

---

26 [Интернет-источник] URL: [http://2000.moscowtorgi.ru/news/kruglyy\\_stol/1443/](http://2000.moscowtorgi.ru/news/kruglyy_stol/1443/) (Дата обращения: 15.07.2015).

# «Безопасное Отечество»

*Справочная информация по проекту*

**Название:** «Безопасное Отечество»

**Сайт:** <http://www.nikakixno.ru/home/>

**Руководитель:** Дмитрий Жирков

**Краткое описание:** независимая общероссийская общественная организация содействия защите прав граждан и безопасности общества, осуществляющая контроль в области государственных и муниципальных расходов.

**Участники проекта:** граждане, достигшие 18 лет и желающие участвовать в проектах организации, общественные объединения, которые являются юридическими лицами.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** выявление случаев коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств, обеспечение легальности проведения конкурсов, аукционов, выигрыша тендеров, распределения субсидий, предотвращение ограничения конкуренции.

**Сфера ответственности:**

- Стадия закупок: контроль при прогнозировании, планировании и осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд.
- Осуществление гражданского контроля: выявление нарушений при формировании и реализации тендера, предоставление письменного отчета, составление жалоб.

**Год создания проекта:** 2011

**Источники финансирования:**

- вступительные и членские взносы;
- добровольные взносы и пожертвования;
- поступления от проводимых в соответствии с Уставом организации лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий;
- доходы от предпринимательской деятельности организации;
- доходы от гражданско-правовых сделок;
- доходы от внешнеэкономической деятельности организации;
- другие, не запрещенные законом поступления.

## *Цели организации Безопасное Отечество*

- Формирование условий для соблюдения законодательства в сфере предпринимательства и бизнеса, в том числе при проведении государственных торгов;
- Вовлечение граждан в процессы укрепления правового, демократического, социально справедливого общества;
- Содействие развитию и совершенствованию системы государственных и муниципальных закупок, в том числе контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- Содействие предупреждению и выявлению нарушений, информирование заказчиков, контрольных и (или) надзорных органов о выявленных недостатках, негативных фактах и нарушениях в сфере прогнозирования, планирования и осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд отдельных видов юридических лиц с долей государства в уставном капитале.

## *Основные понятия/суть проекта*

В рамках организации «Безопасное Отечество» в настоящее время реализуется несколько проектов – Рейтинг коррупции, Общественный контроль, Патруль Безопасности, Национальные приоритеты. «Общественный контроль» занимается проведением исследований в области государственных и муниципальных расходов с целью выявления нарушений в конкурсах, аукционах при распределении государственного бюджета. В рамках данного проекта активисты осуществляют общественный контроль на всех стадиях закупочного процесса. Они проводят независимый мониторинг закупок, направляют чиновникам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, выезжают с проверками на объекты. В случае выявления каких-либо нарушений в ходе указанных выше этапов, участники «За честные закупки» направляют жалобы и заявления в контрольные и правоохранительные органы о проведении проверок, а также готовят обращения в органы государственной власти по совершенствованию законодательства.

Принципом работы данной организации является подготовка общественных контролеров, способных эффективно бороться с коррупцией, с акцентом на необходимость ее профилактики и предотвращения.

## *Ограничения деятельности организации «Безопасное Отечество»*

1. Не вся информация, полученная в ходе исследований, может быть опубликована;
2. Отсутствие профильных знаний и мотивации у граждан бороться с коррупцией приводит к тому, что участвующих в проекте не очень много;

3. Составление и отправка жалоб (включая обращения в суд) редко приводят к их удовлетворению из-за фактического отсутствия разделения властей (суды не являются независимыми от исполнительной власти).

### *Результаты*

За несколько лет работы организации «Безопасное Отечество» в рамках проекта «Общественный контроль» удалось создать первую школу общественных контролеров, которая располагается в Москве. Кроме того, был создан «Рейтинг коррупции», позволяющий наглядно проследить проанализированные данные с портала госзакупок, которые автоматически формируют антирейтинг субъектов РФ.

Участники проекта уже приостановили реализацию 1712 госзакупок с явными нарушениями, общая сумма которых превышает 250 млрд. рублей, привлекли к ответственности за противоправные действия при размещении заказа более 1000 чиновников. Также был проведен системный анализ более 2 млн. госзакупок, который позволил улучшить стратегию по совершенствованию распределения бюджета и увеличить количество проверок в наиболее коррумпированных регионах России.

В ближайшее время планируется разработать концепцию федерального государственно-общественного проекта, осуществляющего реальную профилактику, противодействие и выявление фактов расточительства, коррупции и других нарушений закона при размещении заказов в рамках №44 от 05.04.2013 и №212 от 18.07.2011<sup>27</sup>.

---

27 Интервью с председателем правления общероссийской общественной организации «Безопасное Отечество» Дмитрием Жирковым.

# РОО РОККС

*Справочная информация по проекту*

**Название:** РОО РОККС

**Сайт:** <http://rokks.ostmedia.ru/>

**Руководитель:** Максим Дюканов

**Краткое описание:** Региональная общественная организация развития общественно-го контроля за исполнением контрактной системы в сфере закупок с целью создания благоприятных условий для ее реализации и развития.

**Участники проекта:** граждане, достигшие 18 лет и желающие участвовать в проектах организации; общественные объединения, являющиеся юридическими лицами.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** выявление случаев коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств, обеспечение легальности проведения конкурсов, аукционов, выигрыша тендеров, распределения субсидий, предотвращение ограничения конкуренции, качественное исполнение заказа.

**Сфера ответственности:**

- Стадии закупок: планирование закупки, контроль подготовки документации, публикация, прием заявок и проведение торгов, исполнение контракта;
- Осуществление гражданского контроля: независимый мониторинг и проверка закупок, выявление и предупреждение нарушений при формировании и реализации тендера, разработка и общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов.

**Год создания проекта:** 2014

Источник финансирования: вступительные, членские, добровольные взносы и пожертвования; поступления от проводимых лекций, выставок; доходы от предпринимательской деятельности организации.

*Цели проекта*

1. Содействие созданию условий для реализации принципов контрактной системы в сфере закупок;
2. Содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок;
3. Содействие предупреждению, выявлению нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

4. Содействие развитию общественного контроля за контрактной системой;
5. Содействие информированию заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях<sup>28</sup>.

### *Основные понятия/суть проекта*

Данная региональная организация основана на общественном контроле в области государственных и муниципальных расходов. Важными задачами, стоящими перед ней, являются: разрабатывать и проводить общественную экспертизу нормативно-правовых актов в сфере контрактной системы; разрабатывать методические и учебные программы; проводить исследовательские работы; проводить форумы, конференции<sup>29</sup>.

Основными принципами работы РОККС являются: приоритет прав и законных интересов граждан; добровольность участия в осуществлении общественного контроля; самостоятельность организации и ее независимость от органов государственной власти и местного самоуправления; публичность и открытость осуществления общественного контроля<sup>30</sup>.

Суть проекта заключается в консолидации общества для борьбы с коррупцией, что, по словам руководителя, в дальнейшем должно привести к повышению уровня патриотизма, а также к улучшению экономической обстановки в стране. «Важно не просто обнаруживать коррупционные схемы и заявлять об этом, а предотвращать их», – говорит Михаил Красильников.

### *Ограничения деятельности РОО РОККС*

Нехватка граждан, стремящихся осуществлять общественный контроль;

Непонимание со стороны судов деятельности общественного контроля в рамках данной организации.

### *Результаты*

Организация существует меньше года, поэтому значимых результатов пока добиться не удалось, но руководители активно продолжают свою деятельность и уже договорились о взаимодействии с Федеральной антимонопольной службой, Прокуратурой города Москвы и Счетной палатой.

---

28 РОО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ostmedia.ru/upload/docs/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf> (Дата обращения: 29.07.2015)

29 ОО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ostmedia.ru/upload/docs/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2.pdf> (Дата обращения: 29.07.2015)

30 Отчет РОККС о проведенных мероприятиях общественного контроля за контрактной системой закупок за период с 01.10.2014 по 17.08.2015.

В ноябре 2014 года было выявлено нарушение при проведении конкурса в Московской области, вследствие чего было подано исковое заявление в Арбитражный суд и принято решение о приостановлении определения поставщика. Но к тому моменту заказ уже был исполнен, тем самым был нарушен закон РФ<sup>31</sup>. Несмотря на это, было принято решение об отказе в удовлетворении предъявленных требований. РОККС продолжил разбирательство по данному вопросу, подав апелляционную жалобу, и добился взыскания упущенной выгоды за незаконное отклонение котировочной заявки.

В апреле 2015 года ООО РОККС подала жалобу в УФАС г. Москвы на «Научно-исследовательский институт организации здравоохранения и медицинского менеджмента Департамента здравоохранения города Москвы» после выявления ограничений конкуренции между участниками госзакупок<sup>32</sup>. Но УФАС г. Москвы признал жалобу необоснованной.

Также были выявлены признаки нецелевого использования бюджетных средств Фондом содействия реформированию ЖКХ, нарушения Закона №135-ФЗ МКУ «Информационно-методическим центром» и ЗАО «Домодедово пэссенджер терминал». По итогам мониторинга организация предприняла необходимые меры по искоренению несоответствий<sup>33</sup>.

В дальнейшем организация планирует организовать проект «Зеленая Москва», в ходе которого будет проверено качество реализации госзакупок по облагораживанию территории в городе Москве.

---

31 ООО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ru/news/rokks-podal-iskovoe-zayavlenie-v-zashchitu-prav-i-interesov-gruppy-lits/> (Дата обращения: 30.07.2015)

32 ООО РОККС [Интернет-источник] URL: <http://rokks.ru/news/ocherednaya-zhaloba-v-ufas-moskvy-na-deystviya-gosudarstvennogo-zakazchika/> (Дата обращения: 30.07.2015)

33 Отчет РОККС о проведенных мероприятиях общественного контроля за контрактной системой закупок за период с 01.10.2014 по 17.08.2015.

# Фонд борьбы с коррупцией («РосПил»)

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Фонд борьбы с коррупцией (РосПил)

**Краткое описание:** некоммерческая организация, основанная Алексеем Навальным для борьбы с коррупцией в России. Объединяет в себе сразу несколько проектов – РосПил, РосЯма, РосВыборы, Добрая Машина Правды, РосЖКХ.

**Участники проекта:** любой желающий может опубликовать на сайте зафиксированные нарушения в процессе распределения государственных денег, эксперты оценивают возможную коррумпированность конкурсов, юристы проекта пишут жалобы и проводят самостоятельные расследования.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** выявление случаев коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств, обеспечение прозрачности и легальности проведения конкурсов, аукционов, выигрыша тендеров, распределения субсидий, предотвращение ограничения конкуренции.

**Сфера ответственности:**

- Стадии закупок: экспертиза документов и принятых решений в процессе оформления госзакупок, контроль проведения аукционов, анализ качества исполнения контрактов;
- Осуществление гражданского контроля: наблюдение и дальнейшее выявление нарушений при формировании и реализации тендера, предоставление письменного отчета, составление жалоб.

**Год создания проекта:** 2011

**Источник финансирования:** граждане, желающие помочь фонду (важность массовой поддержки!)

*Цели фонда*

1. Создание нового стандарта прозрачности для сбора и расходования средств;
2. Привлечение как можно большего количества людей, заинтересованных в прозрачности и легальности распределения государственно-муниципальных расходов;
3. Снижение уровня коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок;
4. Давление на власть с целью подтолкнуть её к внутренним преобразованиям.

## *Цели проекта «РосПил»*

1. Обжалование выявленных нарушений;
2. Выявление сговоров между фирмами во время проведения государственных и муниципальных закупок;
3. Проверка качества работы после исполнения контракта.

## *Основные понятия/суть проекта*

Деятельность фонда борьбы с коррупцией направлена на поиск и дальнейшее пресечение существующих и появляющихся коррупционных схем, а также привлечение к борьбе со взяточничеством волонтеров.

Фонд включает в себя сразу несколько проектов. Одним из них является «РосПил», представляющий собой общественный надзор за расходованием бюджетных средств в области как государственных, так и муниципальных закупок, госкомпаний. Юристы проводят полноценные расследования, чтобы выявить картельные сговоры между фирмами, участвующими в государственно-муниципальных закупках, и разрабатывают законопроекты в данной области.

## *Ограничения деятельности РосПила*

Не вся информация, полученная во время расследований, может быть опубликована;

Отсутствие мотивации у граждан бороться с коррупцией приводит к тому, что не хватает денег (проект существует за счет добровольных пожертвований);

Составление и отправка жалоб (включая обращения в суд) редко приводят к их удовлетворению из-за фактического отсутствия разделения властей (суды не независимы от исполнительной власти).

## *Результаты*

Несмотря на имеющиеся ограничения, проекту многое удалось сделать за несколько лет непрерывной работы. Согласно данным, представленным в годовых отчетах, за 2013 год РосПил смог предотвратить нецелевое расходование 1,68 млрд. рублей из государственной казны, добиться важных поправок в Федеральных законах о контрактной системе РФ и разработать собственный законопроект о запрете покупать чиновникам автомобили, превышающие определенную стоимость, который пока что не был принят.

В 2014 году юристы РосПила расширили свою деятельность и начали проводить расследования в сфере расходования государственного бюджета. Им удалось провести 28

полноценных расследований, выявить наличие картельных признаков при проведении аукционов, подать жалобы и добиться того, что 5 из них были признаны обоснованными. Также участники проекта активно борются с ограничением конкуренции и призывают участников торгов публиковать всю нужную информацию на сайте, доступном всем желающим<sup>34</sup>.

# «Законникъ»

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Законникъ

**Сайт:** <http://www.zakonnik.org/>

**Руководитель:** Александр Киреев

**Краткое описание:** Свердловская региональная общественная организация Общество защиты прав заказчиков и участников в сфере закупок «Законникъ» отслеживает исполнение законов и выявляет нарушения.

**Участники проекта:** граждане, достигшие 18 лет и желающие участвовать в проектах организации.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** выявление случаев коррупции, расточительства и неэффективного использования бюджетных средств, обеспечение легальности проведения конкурсов, аукционов, выигрыша тендеров, распределения субсидий, предотвращение ограничения конкуренции.

**Сфера ответственности:**

- Стадии закупок: прогнозирование и планирование закупки, контроль подготовки документации, прием заявок и проведение торгов, исполнение контракта;
- Осуществление гражданского контроля: независимый мониторинг закупок, выявление и предупреждение нарушений при формировании и реализации тендера, разработка и общественная экспертиза проектов нормативных правовых актов, составление жалоб, письменный отчет.

**Год создания проекта:** 2014

**Источник финансирования:** вступительные, членские, добровольные взносы и пожертвования; поступления от проводимых лекций, выставок; доходы от предпринимательской деятельности организации.

*Цели проекта*

1. Содействие развитию и совершенствованию системы государственных и муниципальных закупок, в том числе контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

2. Содействие предупреждению и выявлению нарушений, информирование заказчиков, контрольных органов о выявленных недостатках, негативных фактах и нарушениях в сфере прогнозирования, планирования и осуществления закупок<sup>35</sup>.

### *Основные понятия/суть проекта*

Свердловская региональная общественная организация «Законникъ» ставит перед собой задачу осуществлять гражданский контроль за надлежащим исполнением законов РФ в области государственных расходов, а также в случае необходимости оказывать помощь заказчикам и участникам контрактной системы при решении проблем, связанных с применением законодательства в данной сфере. Если при проведении независимого мониторинга участниками организации выявляются какие-либо нарушения, то они составляют жалобы и направляют их в соответствующие правоохранительные органы<sup>36</sup>.

Суть проекта – предотвратить использование коррупционных схем при проведении конкурсов, аукционов.

---

35 СРОО Законникъ [Интернет-источник] URL: <http://zakonnik.org/info.html> (Дата обращения: 31.07.2015)

36 СРОО Законникъ [Интернет-источник] URL: <http://zakonnik.org/info.html> (Дата обращения: 31.07.2015)

## Другие проекты

Помимо таких крупных проектов есть ряд общественных организаций, чья деятельность из-за незначительного размера быстро теряет свою активность. Это **Гражданский контроль в Карелии**<sup>37</sup> и **ХМАО-Югре**<sup>38</sup>, действовавшие в рамках группы в социальной сети ВКонтакте. Их основной целью было повышение эффективности расходования средств налогоплательщиков путем общественного контроля. Участники этих организаций обращали внимание на вопиющие случаи нецелесообразного расходования средств в Карелии и ХМАО-Югре. Путем создания общественного резонанса они попытались оказать давление на чиновников, принимающих подобные решения. Но эта попытка оказалась не совсем удачной из-за отсутствия опыта, ресурсов как материальных, так и человеческих, а также из-за весьма незначительного внимания со стороны общества к проблеме. В настоящий момент активная деятельность обеих организаций приостановлена.

Важное место в сфере государственных и муниципальных расходов занимает проект **«ГосЗатраты»**, который поддерживается Некоммерческим Партнерством «Информационная культура» от лица «Комитета гражданских инициатив». Его сутью является повышение осведомленности граждан в данной области с целью дальнейшего улучшения качества жизни в России. Проект представляет собой автоматическую систему мониторинга, позволяющую изучать данные о государственных и муниципальных расходах, выявлять нарушения и факты неэффективного использования средств. Благодаря этой системе планируются быть решенными следующие задачи:

- обеспечить необходимые условия для поддержания и развития конкуренции между участниками закупок;
- улучшить доступность информации о государственном и муниципальном заказах;
- выявить злоупотребления и нарушения с целью их предотвращения и оптимизации государственно-муниципальных расходов;
- привлечь внимание граждан к сфере государственно-муниципальных расходов с целью осуществления их независимого аудита;
- выработать законопроекты по совершенствованию контрактной системы<sup>39</sup>.

Также есть некоторые организации, для которых общественный контроль в области государственно-муниципальных расходов является лишь частью их работы. К таким организациям относятся Национальная ассоциация института закупок (НАИЗ), ТИ Россия, центр «Защита», Партия Великое Отечество, Центр общественного контроля.

37 Гражданский контроль в Карелии [Интернет-источник] URL: [http://vk.com/rospil\\_karelia](http://vk.com/rospil_karelia) (Дата обращения: 03.08.2015)

38 Гражданский контроль в ХМАО-Югре [Интернет-источник] URL: [http://vk.com/rospil\\_hmao](http://vk.com/rospil_hmao) (Дата обращения: 03.08.2015)

39 ГосЗатраты – общественный мониторинг госзакупок в России [Интернет-источник] URL: <http://clearspending.ru/> (Дата обращения: 07.08.2015)

**НАИЗ**<sup>40</sup> – это национальная ассоциация институтов закупок. Она занимается мониторингом сверхдорогих контрактов, стоимость которых превышает 1 млрд. рублей, и выявляет те, которые проводятся с нарушениями законов. При этом НАИЗ оказывает помощь заказчикам и разрабатывает предложения по развитию контрактной системы госзакупок. За два года работы эксперты ассоциации проанализировали более 500 госзакупок, при этом сохранили 3 млрд. рублей благодаря тому, что после предъявленных замечаний некоторые цены были снижены.

Участники **ТИ Россия** осуществляют контроль в области государственного и муниципального расходования и проводят экспертизу закупок. Так, она была проведена в компании Росатом, в ходе которой были выявлены случаи неэффективного расходования средств. Нарушения также были выявлены в таких городах, как Калининград, Великий Новгород и Вологда, вследствие чего были составлены жалобы и направлены в контрольные и правоохранительные органы. В Новгороде удалось добиться признания закупки необоснованной<sup>41</sup>.

**Защита**<sup>42</sup> – это центр общественного контроля в сфере образования, здравоохранения, ЖКХ и закупок. Он создан в интересах общественности для повышения качества жизни людей и совершенствования социальной политики. Мониторинг и оценка государственных и муниципальных закупок – одно из направлений деятельности организации, в ходе которого выявляются нарушения и недостатки с целью защиты прав ущемленных и совершенствования законодательства в данной сфере. Результаты деятельности на сайте не представлены.

Отделение **партии Великое Отечество в городе** Туапсе контролируют заявки городского муниципалитета. Были выявлены случаи, когда чиновники пытались приобрести дорогостоящие автомобили за счет налогоплательщиков. Благодаря бдительности активистов партии, некоторые подобные закупки удалось снять и предотвратить хищения из государственного бюджета<sup>43</sup>.

**Центр общественного контроля**<sup>44</sup>, действующий в Санкт-Петербурге, отслеживает государственные и муниципальные контракты на закупку иностранной продукции, пытаясь заменить ее на отечественную, при этом стремясь к прозрачности госзакупок и повышению доли общественного контроля в данных процессах. С конца марта 2015

---

40 Национальная ассоциация института закупок [Интернет-источник] URL: <http://naiz.org/> (Дата обращения: 03.08.2015)

41 Трансперенси Интернешнл Россия [Интернет-источник] URL: <http://www.transparency.org.ru/goszakupki/blog> (Дата обращения: 03.08.2015)

42 Центр Защита [Интернет-источник] URL: <http://vologdakontrol.ru> (Дата обращения 03.08.2015)

43 Партия Великое Отечество [Интернет-источник] URL: <http://xn--80aealaaatcuj2bbdbr2agjd6hzh.xn--p1ai/party-control-in-action> (Дата обращения: 03.08.2015)

44 Центр общественного контроля [Интернет-источник] URL: <http://center-ok.ru/> (Дата обращения: 06.08.2015)

года организация активно проводит мониторинг в сфере государственно-муниципальных расходов, выявляет нарушения и формирует группу экспертов<sup>45</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что несмотря на небольшое количество проектов и организаций, деятельность которых направлена на увеличение степени контроля общественности над расходованием государственных и муниципальных средств, в России наблюдается тенденция повышения уровня заинтересованности граждан в расширении их влияния на процесс размещения заказа и его реализации. Для полноценного и систематического развития не хватает государственной координации и поддержки, отсутствие которых приводит к наличию некоторых сложностей и ограничений как у государственных органов контроля, так и у общественных.

---

45 Антикоррупция в комплексе. Интервью с руководителем Центра общественного контроля Анной Филоненко [Интернет-источник] URL: <http://expert.ru/northwest/2015/27/antikorrupsiya-v-komplekse/> (Дата обращения: 06.08.2015)

# Зарубежный опыт

Раздел «Зарубежный опыт» включает в себя 8 кратких справок по проектам общественного контроля в США, Европе, Мексике, Аргентине, Гондурасе и на Филиппинах, а также 3 подробных описания проекта общественных свидетелей в Мексике, проекта Организации общественного контроля провинции Абра (CCAGG) и европейского проекта Digiwhist, которые, на наш взгляд, являются наиболее успешными и применимыми в России. В ходе исследования мы изучили сайты международных организаций, включая ОЭСР, ВТО, ООН, ВБ, ТИ, а также электронные ресурсы иностранных правительств, зарубежных организаций общественного контроля и самих проектов по общественному контролю в сфере расходования государственных и муниципальных средств. В результате были выделены наиболее интересные примеры зарубежной практики и способы их адаптации к российским реалиям с целью увеличения открытости и эффективности системы государственных контрактов посредством активного участия гражданского общества.

## Общественный свидетель, Мексика<sup>46</sup>

В 2004 году по инициативе организации Transparencia Mexicana, местного отделения всемирно известной организации по борьбе с коррупцией ТИ, в Мексике запустили проект «Общественный свидетель». На сегодняшний день этот проект является самым продолжительным и успешным в сфере общественного контроля в области государственных закупок во всем мире, о нем пишут самые престижные международные организации – ВБ, ООН, ОЭСР и ТИ.

Создатели проекта «Общественный свидетель» ставили перед собой следующие цели:

- повышение открытости государственных закупок;
- снижение уровня коррупции в сфере закупок;
- повышение эффективности расходования государственных средств.

Для достижения поставленных целей разработчики предложили Министерству государственного управления Мексики по результатам тщательного отбора назначать представителя гражданского общества – общественного свидетеля (ОС). В его обязанности входило бы участие в системе госзакупок на федеральном уровне и публикация своего итогового заключения по проведению тендера со всеми замечаниями и предложениями в свободном доступе. Для участия в качестве наблюдателя в торгах ОС должен соответствовать ряду критериев:

1. являться гражданином Мексики или иностранцем, имеющим право на осуществление подобной деятельности в соответствии со своим миграционным статусом;
2. предоставить доказательства об отсутствии работы в качестве государственного служащего в течение года (до подачи заявления на регистрацию в реестре общественных свидетелей) и в настоящий момент как на федеральном, так и на муниципальном уровнях на территории Мексики или за рубежом;
3. предоставить доказательства об отсутствии каких-либо правонарушений, судимости, а также нареканий по работе общественным свидетелем или лишения данного статуса;
4. в обязательном порядке подписать документ, свидетельствующий об отказе в работе с контрактами при наличии конфликта интересов;
5. пройти в Министерстве государственного управления курс по правовым основам регулирования государственных закупок;
6. предоставить резюме с указанием ВУЗа, специальности, опыта работы (также желательно наличие опыта преподавания и рекомендаций из учебных заведений и с места работы);

---

<sup>46</sup>    Общественный свидетель [Интернет-источник] URL: <http://www.testigossociales.org.mx/TestigosSociales/>

7. при осуществлении деятельности по контролю закупок от лица НКО предоставить документы, подтверждающие юридический статус организации.

Подобные требования позволяют обеспечить набор наиболее компетентных кадров, которые осознают всю полноту своей ответственности перед государством и обществом при выполнении своих обязательств в качестве внешнего наблюдателя в процессе проведения тендеров.

Будучи представителем гражданского общества, ОС имеет обширный круг полномочий:

1. ОС имеет право на доступ к полному объему информации, в том числе по специальному запросу, к документам, отсутствующим в свободном доступе, за исключением документов, содержащих государственную или коммерческую тайну, в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов» (Federal Act on Transparency and Access to Governmental Public Information);
2. ОС имеет право присутствовать на всех этапах закупок вплоть до окончания торгов, в том числе на заседаниях и встречах участников торгов и представителей госорганов;
3. ОС имеет право делать замечания и предложения по совершенствованию процесса закупок как в устной, так и в письменной формах;
4. ОС имеет право направить свой итоговый отчет по проведению торгов в Отдел внутреннего контроля агентства/компании или Комиссию по надзору за деятельностью Нижней палаты Парламента в случае выявления нарушений или неправомерных действий в ходе проведения тендера.

Зарплата общественному свидетелю выплачивается государством в соответствии с определенной ставкой за количество часов, необходимое ОС для выполнения своей работы.

Важно отметить, что участие ОС необходимо только в случаях, когда стоимость контракта превышает определенный пороговый уровень. В соответствии со статьей 23 ФЗ «О приобретении и аренде государственного имущества» (LAASSP)<sup>47</sup>, участие общественного свидетеля требуется только в случаях, когда стоимость контракта превышает \$21,5 млн.<sup>48</sup> или, по особым указаниям Министерства, в объемах, определенных Министерством государственного управления. Также, в соответствии со статьей 27 ФЗ «Об инфраструктурных проектах в государственном секторе» (LOPSRM)<sup>49</sup>, участие общественного свидетеля предусматривается только в случаях, когда стоимость контракта

47 Национальный исследовательский институт по изучению открытости данных [Интернет-источник] URL: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/8.%20LAASSP.pdf>

48 Проект ТИ в Мексике [Интернет-источник] URL: <http://www.cmi.no/publications/file/4868-civil-society-procurement-monitoring.pdf> стр. 37.

49 ФЗ Мексики «Об инфраструктурных проектах в государственном секторе» [Интернет-источник] URL: <http://www.uv.mx/contraloria/files/2013/02/5.Ley-de-Obras-Publicas-y-Servicios-Relacionados-con-las-Mismas.pdf>

превышает \$43 млн.<sup>50</sup> или, по особым указаниями Министерства, в объемах, определенных Министерством государственного управления. Более того, полномочия ОС не распространяются на Федеральный округ, где его заменяет Гражданский Контролер (Citizen Comptroller), и на штат Пуэбла (State of Puebla). Таким образом происходит ограничение участия представителей гражданского общества в мониторинге государственных закупок.

Несмотря на наличие подобного рода ценового порога госконтрактов, общественным свидетелям удалось внести весомый вклад в повышение эффективности расходования государственных и муниципальных средств и предотвращение неправомерных действий. Так, согласно данным ОЭСР, участие ОС в процессе закупок для Федеральной энергетической компании (Comision Federal de Electricidad) привело к сокращению издержек на 26 млн. долл., росту числа участников тендера, увеличению времени проведения торгов и предоставлению более полных и понятных ответов на вопросы потенциальных поставщиков<sup>51</sup>.

Наконец, поскольку реализацией проекта занимается Министерство государственного управления Мексики, то и финансирование осуществляется тем же органом. Однако стоит обратить внимание на тот факт, что на этапе обсуждения проекта также рассматривалось предложение по финансированию проекта из средств участников тендера: 50% от всех участников торгов и 50% – от компании, выигравшей тендер.

Таким образом, система «Общественный свидетель» в той или иной степени решает проблему ограничений, о которых говорилось в предыдущей главе. Во-первых, ОС имеет доступ ко всей возможной информации, открытой третьим лицам в рамках законодательства. Во-вторых, ОС имеет право присутствовать на встречах и заседаниях, связанных с проведением тендера, и следить за соблюдением всех правил и норм. В-третьих, ОС обязан публиковать отчет в интернете по итогам проведения тендера со всеми замечаниями и предложениями. Подобная информация размещается как на сайте госзакупок<sup>52</sup>, так и на сайте самого проекта<sup>53</sup>. Однако объем информации, возможный для распространения в Сети, ограничен, так как при раскрытии конфиденциальной информации свидетелю будут предъявлены обвинения в связи с действующим законодательством. В-четвертых, ОС не должен обладать особым статусом, как того требует статья 102 №44-ФЗ РФ. Например, только 5 ОС из зарегистрировавшихся в 2012 году являлись общественными организациями, в то время как оставшиеся 34 были физическими лицами<sup>54</sup>. В-пятых, ОС имеет право направить свой итоговый отчет в компетентные орга-

50 Проект ТИ в Мексике [Интернет-источник] URL: <http://www.cmi.no/publications/file/4868-civil-society-procurement-monitoring.pdf> стр. 37.

51 ОЭСР [Интернет-источник] URL: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf> стр. 118

52 Правительство Мексики [Интернет-источник] URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/unaop1.htm>

53 Общественный свидетель [Интернет-источник] URL: <http://www.testigosociales.org.mx/TestigosSociales/>

54 Управление ООН по наркотикам и преступности [Интернет-источник] URL: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Legal\\_Assessment\\_of\\_Mexicos\\_compliance\\_with\\_article\\_9\\_of\\_the\\_UN-CAC.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/Legal_Assessment_of_Mexicos_compliance_with_article_9_of_the_UN-CAC.pdf) стр. 91.

ны в случае выявления нарушений или неправомерных действий в ходе проведения тендера, что может послужить поводом к проведению дальнейшего расследования. Наконец, у ОС есть зарплата, которая формируется из государственного бюджета и которая создает определенного рода мотивацию для участия в общественном контроле.

# Мониторинг процедуры исполнения проектов по строительству дорог в провинции Абра, Филиппины<sup>55</sup>

Организация общественного контроля провинции Абра (CCAGG) появилась в 1987 году после того, как Администрация Президента Филиппин запустила программу по развитию гражданского общества (Community Employment and Development Program), в соответствии с которой у НКО появилась возможность участвовать в мониторинге дорожных контрактов<sup>56</sup>. Стремясь стать полноправным участником процесса, Организация CCAGG подписала Меморандум о согласии с Агентством по развитию (National Development Authority – NEDA) и с Министерством государственного управления (Department of Budget & Management – DBM). Согласно Меморандуму, участники получили следующие права и обязанности:

- Агентство было обязано предоставить справочную информацию по проектам (список проектов, адреса компаний поставщиков, список исполнителей и заказчиков и т.д.) и провести тренинги по общественному мониторингу процесса закупок и исполнения контракта в области дорожного строительства;
- Министерству необходимо было обеспечить Организацию CCAGG информацией по стоимости контрактов по строительству дорог и датам выплат;
- Организация CCAGG получила право на мониторинг дорожных контрактов, в том числе за качеством их исполнения, на подачу заявлений и жалоб с приложением отчетов о проведенной работе в компетентные органы при возникновении подозрений в качестве выполнения контракта или в проведении тендера.

Волонтеры занимались сбором информации и предоставлением отчетов сотрудникам Организации, а именно инженерам и бухгалтерам, которые имели достаточную квалификацию для того, чтобы сделать аргументированные выводы для соответствующей компании или органа государственной власти. Для того чтобы облегчить работу волонтеров и сделать ее более эффективной, Организация издала специальную методичку, где были изложены рекомендации по проведению проверки дорожных проектов<sup>57</sup>.

55 Организация общественного контроля провинции Абра [Интернет-источник] URL: [https://www.facebook.com/pages/Concerned-Citizens-of-Abra-for-Good-Government-Inc-CCAGG/134319379963806?sk=info&tab=page\\_info](https://www.facebook.com/pages/Concerned-Citizens-of-Abra-for-Good-Government-Inc-CCAGG/134319379963806?sk=info&tab=page_info)

56 Ms. Pura Sumangil at the 2nd Global Conference on Fighting Corruption & Safeguarding Integrity at the Hague, Netherlands from May 28 – 31, 2001 [Интернет-источник] URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwin1q2Qo\\_3GAhXIwHIKHVIm-D44&url=http%3A%2F%2Fwww.ipmn.net%2Findex.php%2Farchives%2Fipmj-free-archive%2Fdoc\\_download%2F150-ipmn-2012brillantes-and-fernandez-ipmn-2012-ccagg-and-anti-corrupotion&ei=Zyu3VeeGH-MiBywPSzLzwCA&usg=AFQjCNFj9t\\_7K9K7JeaHubQW3fzArQ98iQ&sig2=AyLI7HFp41VTDjZhB5sx2w&bvm=bv.98717601,d.bGQ&cad=rjt](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwin1q2Qo_3GAhXIwHIKHVIm-D44&url=http%3A%2F%2Fwww.ipmn.net%2Findex.php%2Farchives%2Fipmj-free-archive%2Fdoc_download%2F150-ipmn-2012brillantes-and-fernandez-ipmn-2012-ccagg-and-anti-corrupotion&ei=Zyu3VeeGH-MiBywPSzLzwCA&usg=AFQjCNFj9t_7K9K7JeaHubQW3fzArQ98iQ&sig2=AyLI7HFp41VTDjZhB5sx2w&bvm=bv.98717601,d.bGQ&cad=rjt)

57 Организация общественного контроля провинции Абра [Интернет-источник] URL: [http://api.ning.com/files/f3PrxxgeTKaDSazsic2JuYkfbTla5iYfD-\\*z8uQ5JB3UedY2H1cH27a3Kllp63UzA8yZ7GA\\*Un\\*W-B2gwSD-IAR7-wjKQajfY/CCAGGMonitoringGuideForRoads.pdf](http://api.ning.com/files/f3PrxxgeTKaDSazsic2JuYkfbTla5iYfD-*z8uQ5JB3UedY2H1cH27a3Kllp63UzA8yZ7GA*Un*W-B2gwSD-IAR7-wjKQajfY/CCAGGMonitoringGuideForRoads.pdf)

Таким образом, Организация ССАГГ взяла на себя ответственность по общественному контролю системы государственных контрактов в области строительства дорог, как только представилась законодательная возможность.

1. В ходе проверок было выявлено следующее:
2. статус некоторых проектов не соответствовал действительному положению вещей (например, проекты, которые были только запущены или по которым работы еще даже не начались, числились как «выполненные»);
3. аудиторские проверки, инициированные после выявленных расхождений по статусу проектов, подтвердили выводы Организации ССАГГ;
4. чиновникам было предъявлено обвинение в административном правонарушении, где члены Организации выступали в качестве свидетелей (по просьбе Организации судебное разбирательство проходило за пределами провинции Абра во избежание предвзятости со стороны местных властей);
5. другие представители гражданского общества заинтересовались находками Организации и поддержали обвинения ССАГГ;
6. решением суда было вынесено постановление о признании нескольких государственных служащих виновными (они были отстранены от своих должностей на срок от 4 до 9 месяцев).

Однако граждане остались недовольны мягкостью приговора и засыпали Министерство жалобами. В результате 11 чиновников обвинили в действиях коррупционной направленности и отстранили от занимаемых должностей, а главному инженеру Министерства транспорта и его помощнику навсегда закрылись двери государственной службы<sup>58</sup>. Подобный случай стал первым в истории провинции Абра, когда чиновники были наказаны за неправомерные действия. Более того, Министр транспорта (Department of Public Works and Highways – DPWH) заявил, что выделение государственных средств на финансирование проектов по строительству дорог отныне будет осуществляться только после проверки контракта со стороны Организации ССАГГ (публикация отчетов за счет подрядчика), а также сделал Организацию членом Комитета по закупкам (Pre Qualifications, Bids and Awards Committee). Президент Кори Акино (Cory Aquino) наградила членов Организации за неоценимый вклад в общественную деятельность страны.

Деятельность Организации на этом не завершилась. Сотрудники Организации продолжили проверку дорожных проектов, что привело к возбуждению административных и уголовных дел, позволило сэкономить государственные средства, а также инициировать дополнительные проверки со стороны компетентных органов и предотвратить возможные катастрофы на дорогах (из-за неправильной закладки фундамента).

При проведении проверки еще одного контракта стало известно, что подрядчик недобросовестно выполнил свои обязательства (не были соблюдены нормы по строитель-

---

58 ООН [Интернет-источник] URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan024548.pdf> стр. 1.

ству дороги), в результате чего исполнителю пришлось заменить дефектный участок дороги за свой счет. Стоит отметить, что действия со стороны Министерства (по наказанию подрядчика) последовали только после многочисленных писем и жалоб со стороны сотрудников Организации CCAGG. Согласно данным НКО Partnership for Transparency Fund, проект проходил с 2009 по 2011 годы, расходы на его проведение составили \$22 500<sup>59</sup>.

Кроме того, когда выяснилось, что другой подрядчик продавал товар по завышенным ценам, государство обязало его построить дополнительный участок дороги на разницу в цене. В 2000 году Организация CCAGG получила премию TI (Integrity Award) за свои заслуги в борьбе с коррупцией<sup>60</sup>.

Наконец, Национальная комиссия по аудиту (Commission on Audit – COA) запустила совместный проект с Организацией CCAGG с целью проведения партисипативного аудита, в результате которого можно было оценить эффективность выполнения 23 дорожных контрактов<sup>61</sup>. В аудите приняли участие сотрудники Организации, обладающие соответствующей квалификацией и прошедшие тренинг в COA. Отчет о проведенном аудите был опубликован в брошюре COA. Спонсором проекта выступила Программа развития ООН (UNDP).

Несмотря на успешность аудиторского проекта в целом, при его выполнении участники столкнулись с некоторыми проблемами. Во-первых, возникли определенные разногласия между COA и Общественной организацией по поводу конфиденциальности информации. Комиссия настаивала на сохранении закрытости информации, в то время как Организация стремилась раскрыть как можно больше информации о ходе проведения аудита. Представители Программы развития ООН также высказали опасения по поводу несоблюдения закона о конфиденциальности информации. Во-вторых, после смены главы Комиссии проект перестал существовать, что поставило под вопрос устойчивость всей системы гражданского аудита.

Таким образом, деятельность Организации CCAGG сводит некоторые ограничения в области общественного контроля, о которых говорилось в предыдущей главе. Во-первых, после подписания Меморандума сотрудники Организации получили доступ к контрактной информации, необходимой для проверки соблюдения всех норм законодательства в контрактной системе и оценки эффективности проектов. Во-вторых, отчеты проведенного мониторинга публикуются в интернете со всеми замечаниями и предложениями, что дает возможность гражданам и другим общественным организациям ознакомиться с темой общественного контроля в области государственного и муниципального заказа

59 НКО Partnership for Transparency Fund [Интернет-источник] URL: <http://ptfund.org/wp-content/uploads/2015/05/Case-Study-CCAGG.pdf>

60 TI [Интернет-источник] URL: [http://www.transparency.org/getinvolved/awardwinner/concerned\\_citizens\\_of\\_abra\\_for\\_good\\_government\\_ccagg](http://www.transparency.org/getinvolved/awardwinner/concerned_citizens_of_abra_for_good_government_ccagg)

61 НКО ANSA-EAP [Интернет-источник] URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0CFAQFjAGahUKewjrk6nRxYDHAhWKvniKHSWb-D6Y&url=http%3A%2F%2Fwww.ansa-eap.net%2Fassets%2F633%2FCCAGG\\_Experience-Audit.ppt&ei=PeK4VauBLIr9ygOltr6wCg&usq=AFQjCNE06Sf7smKx-dT32qaxvfeTrvT4UA&sig2=8auNtlemlqJH2-ohgStOrag&bvm=bv.98717601,d.bGQ](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0CFAQFjAGahUKewjrk6nRxYDHAhWKvniKHSWb-D6Y&url=http%3A%2F%2Fwww.ansa-eap.net%2Fassets%2F633%2FCCAGG_Experience-Audit.ppt&ei=PeK4VauBLIr9ygOltr6wCg&usq=AFQjCNE06Sf7smKx-dT32qaxvfeTrvT4UA&sig2=8auNtlemlqJH2-ohgStOrag&bvm=bv.98717601,d.bGQ)

и принять в нем участие. В-третьих, Организация имеет право направить свой итоговый отчет/жалобу/заявление в компетентные органы в случае выявления нарушений или неправомерных действий в ходе проведения тендера или исполнения контракта. В-четвертых, активные действия сотрудников Организации (жалобы и письма в Министерство транспорта) привели к возбуждению административных и уголовных дел, то есть проблема, связанная с невозможностью инициации судебного разбирательства, была решена. И самое важное, Организация получила возможность осуществлять проверку исполнения контракта – той части системы государственных контрактов, которая обычно закрыта для гражданских контролеров. Подобное право дает возможность не только поприисутствовать на объекте, но и проследить за качеством выполнения работ, оценить эффективность и принять меры по наказанию недобросовестных граждан и компаний.

# Общеввропейская база данных по контрактной системе Digiwhist<sup>62</sup>

Согласно данным опроса Еврокомиссии в 2013 году, доверие европейцев как к национальным властям, так и к наднациональным органам власти резко упало с 2007 года<sup>63</sup>. В странах возникли различного рода экономические проблемы (долг, дефицит). По словам создателей проекта Digiwhist, их разработка не только поможет решить все эти проблемы, но и повысит эффективность расходования государственных средств.

Суть проекта Digiwhist заключается в создании единой общеевропейской базы данных на платформе OCDS<sup>64</sup> с целью мониторинга контрактной системы гражданами и компаниями. Помимо обычного наблюдения за ходом торгов и исполнением контрактов, граждане, компании и чиновники смогут принять участие в дополнении и расширении базы данных (БД) и получат возможность писать жалобы по процессу расходования бюджетных средств. Создатели проекта, в свою очередь, также разработают показатели эффективности расходования государственных средств. Запуск проекта планируется на 2016 год.

Целями проекта Digiwhist являются: создание единой общеевропейской БД по контрактной системе, разработка показателей эффективности расходования бюджетных средств, а также увеличение открытости процесса расходования государственных средств посредством создания системы наблюдения и подачи жалоб гражданами европейских стран.

Для реализации поставленных целей необходимо выполнить следующие задачи:

1. создать понятную структурированную БД по законодательным основам в сфере расходования государственных средств для каждой отдельной страны или организации, в том числе в области конфликта интересов и раскрытия данных по доходам и имуществу;
2. создать единую БД со всей информацией по расходованию бюджетных средств, которая будет автоматически обновляться;
3. создать показатели открытости, коррупционного риска и качества управления государственными финансами, которые будут основаны на поведении (не восприятии) участников рынка, будут применимы в области государственного управления в режиме реального времени и будут сравнимы по странам в разные годы;

---

62 Школа управления "Hertie School of Governance" в Берлине [Интернет-источник] URL: <https://www.hertie-school.org/facultyandresearch/research-projects/research-projects/digiwhist/>

63 Еврокомиссия [Интернет-источник] URL: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb80/eb80\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_first_en.pdf), стр. 5

64 Стандарт Открытых Данных по Контрактам [Интернет-источник] URL: <http://standard.open-contracting.org/>

4. обеспечить техническое сопровождение для проекта, а именно – создать сайт с информацией, новостями и результатами деятельности по проекту, национальные и общеевропейский порталы с понятными БД в машиночитаемом формате и возможностью обновлять эти БД самими пользователями, программное обеспечение для органов государственной власти для оценки степени коррупционного риска в контрактной системе, мобильные приложения для пользователей-разоблачителей (whistleblowers);
5. обеспечить доработку и обновление БД и оценочных показателей создателями проекта на протяжении по крайней мере трех лет, а также вовлечение НКО, органов государственной власти и спонсоров для достижения аналогичной цели.

В проекте примут участие 28 стран Евросоюза, Еврокомиссия, 2 страны Европейской экономической зоны (Норвегия и Швейцария), Исландия и Сербия, Грузия и Армения. Участие государств с такими разными показателями доверия, уровня коррупции, качества управления и открытости данных позволит протестировать применимость системы Digiwhist в странах разного уровня развития.

Инициаторами проекта выступают: Европейский исследовательский центр по изучению коррупции в Школе управления «Hertie School of Governance» в Берлине (European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building – ERCAS), Кембриджский университет, Исследовательский центр по изучению коррупции в Будапеште, Компания Datlab в Праге, Немецкий фонд открытых знаний в Берлине. Исследовательский центр по изучению организованной преступности в Милане.

В реализации такого масштабного проекта поможет существующая БД ВБ по ряду коэффициентов, которые будут использованы в разработке новых показателей эффективности. Следует отметить, что у одного из организаторов проекта, исследователей Кембриджского университета, уже есть наработки в области показателей эффективности в Чехии, Венгрии и Словакии. Наконец, создатели проекта Digiwhist работали в рамках Седьмой рамочной программы Европейского союза (проект Anticorrp) и имеют большой опыт в области борьбы с коррупцией и эффективности расходования бюджетных средств.

Источником финансирования проекта Digiwhist является Восьмая рамочная программа Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий (РП8) «Горизонт 2020»; объем финансирования составляет 3 млн. евро<sup>65</sup>.

На стадии разработки создатели проекта столкнулись с проблемой получения данных: некоторые страны предоставляли всю БД по закупкам и контрактам, однако большинство государств отказывалось давать полный доступ к внутренним данным. В результате команде Digiwhist приходится по крупицам собирать информацию из того, что есть в свободном доступе.

---

65 Школа управления «Hertie School of Governance» в Берлине [Интернет-источник] URL: <https://www.hertie-school.org/facultyandresearch/research-projects/research-projects/digiwhist/>

Учитывая размер проекта, разницу в законодательстве европейских стран и количество потенциальных жалоб и заявлений, создатели проекта планируют разработать портал, на котором пользователи смогут заполнить стандартизированную форму с жалобой или с запросом на раскрытие информации и направить ее в нужное министерство или департамент. Подобный сервис появится в каждой стране-участнице. Более того, разрабатываемые мобильные приложения тоже будут иметь подобную услугу.

Эффективность проекта в области увеличения открытости данных покажет количество пользователей портала и число скачанных приложений. Тем не менее, определенной цели по числу пользователей у разработчиков нет. Кроме того, использование данных портала Digiwhist, возбуждение административных и уголовных дел, публикация статей с расследованиями коррупционных скандалов и случаев конфликта интересов будут способствовать увеличению уровня отчетности госорганов перед гражданами и свидетельствовать об успешности проекта.

Проект Digiwhist является одним из самых интересных для России, поскольку он решают сразу несколько наиболее важных проблем российской контрактной системы. Во-первых, наличие единой БД позволит обеспечить эффективный общественный контроль в сфере расходования бюджетных средств, в том числе за счет возможности сравнения альтернативных подрядчиков. Во-вторых, единая БД сделает всю контрактную систему более открытой и обеспечит рост доверия населения к властям. В-третьих, показатели эффективности позволят реально оценить качество выполнения государством своих функций. В-четвертых, раскрытие информации по доходам чиновникам, возможным коррупционным связям между чиновником и подрядчиком позволит устранить недобросовестных представителей власти от их должностей.

# Перечень зарубежных проектов

## Публичные слушания, Аргентина

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Публичные слушания

**Официальный сайт:** <http://poderciudadano.org><sup>66</sup>

**Краткое описание:** По одному из контрактов возникла необходимость пересмотра цены спустя три года после объявления результатов тендера. Представители гражданского общества города Морон приняли участие в процессе переговоров.

**Участники проекта:** Poder Ciudadano (Аргентинское отделение ТИ) – инициатор, а также муниципалитет города Морон (Morón).

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** закрытость системы муниципального заказа, коррупция, низкая эффективность контрактной системы.

**Сфера ответственности:** контракт по утилизации отходов на уровне муниципалитета.

**Продолжительность проекта:** единичная кампания в 2003 году.

**Источник финансирования:** нет информации.

### *Цели проекта*

1. Увеличение открытости системы муниципального заказа в области утилизации отходов (одна из ключевых проблем региона).
2. Снижение уровня коррупции в контрактной системе.
3. Повышение эффективности использования муниципальных средств.

### *Основные понятия/суть проекта*

В 2000 году Испанская компания выиграла тендер по контракту на утилизацию отходов. В 2003 году возникла необходимость пересмотра цены контракта. Аргентинское отделение ТИ выступало в качестве независимого наблюдателя. Граждане страны, чиновники,

---

66 Сайт Transparency International Аргентина с информацией по проекту.

члены профсоюзов, университетов и т.д. (всего 150 человек) приняли участие в процессе переговоров. Результаты публичных слушаний были опубликованы в форме отчета.

### *Результаты*

Контрактная цена повысилась на 40,8% от первоначальной цены, а не на 65%, предложенных исполнителем<sup>67</sup>. В результате Морон обеспечил наиболее эффективное расходование бюджетных средств на утилизацию отходов по сравнению с другими городами провинции Буэнос-Айрес.

---

<sup>67</sup> ТИ [Интернет-источник] URL: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook\\_for\\_curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement) стр. 91.

# Гражданский аудит, Гондурас

## *Справочная информация по проекту*

**Название:** Участие гражданского общества в проведении аудита Счетной палатой (Vinculación de Organizaciones Sociales al Proceso Auditor del Tribunal Superior de Cuentas).

**Официальный сайт:** [http://www.tsc.gob.hn/participacion\\_ciudadana.html](http://www.tsc.gob.hn/participacion_ciudadana.html)<sup>68</sup>

**Краткое описание:** Представители гражданского общества участвовали в аудите некоторых госконтрактов, проводимом Счетной палатой.

**Участники проекта:** Счетная палата Гондураса (Tribunal Superior de Cuentas) – инициатор проекта.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** низкая эффективность госуправления.

**Сфера ответственности:** участие в аудиторских проверках, проводимых Счетной палатой.

**Год создания проекта:** 2007.

**Источник финансирования:** Всемирный Банк.

## *Цели проекта*

Вовлечение гражданского общества в процесс контроля государственного управления.

## *Основные понятия/суть проекта*

Представители гражданского общества участвовали в аудите 7 организаций (2-х государственных больниц, 1-й школы, 1-го университета, 2-х муниципалитетов, 1-й государственной службе по защите окружающей среды и одного проекта по строительству дорог)<sup>69</sup>. Счетная палата принимала к сведению жалобы и замечания граждан, а также информацию, полученную в ходе проведения специального мониторинга контрактной системы. Были проведены встречи с членами Счетной палаты, где граждане предложили список организаций для проведения аудита, а также свои наблюдения и предложения по самому процессу.

---

68 Сайт Счетной палаты Гондураса с информацией по проекту.

69 Счетная палата Гондураса [Интернет-источник] URL: [http://www.tsc.gob.hn/participacion\\_ciudadana.html](http://www.tsc.gob.hn/participacion_ciudadana.html)

## *Результаты*

В ходе проведения проверок были выявлены нарушения на сумму \$1,7 млн., 47 случаев административных правонарушений, а также предотвращены 3 уголовных преступления<sup>70</sup>.

## *Применимость в России*

Можно создать похожий проект в России – Палату гражданских аудиторов при Счетной палате, у которой был бы доступ к документам и право жаловаться в правоохранительные органы по выявленным правонарушениям.

---

70 ВБ [Интернет-источник] URL: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285093935613/AccountabilityinPEinLAC.pdf> стр. 16.

# Общеввропейская база данных по контрактной системе Digiwhist

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Digiwhist

**Официальный сайт:** <https://www.hertie-school.org/facultyandresearch/research-projects/research-projects/digiwhist/><sup>71</sup>

**Краткое описание:** Создание общей стандартизированной базы данных (БД для 34 европейской стран и Европейской Комиссии), обеспечение участия населения, компаний и чиновников в дополнении и расширении БД (публикация информации о той или иной закупке/контракте непосредственно из места ее проведения), создание показателей эффективности и т.д.

**Участники проекта:** ERCAS, Кембриджский университет, Исследовательский центр по изучению коррупции в Будапеште, Компания Datlab в Праге, Немецкий фонд открытых знаний в Берлине, Исследовательский центр по изучению организованной преступности в Милане.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** неструктурированность информации по госзаказу, закрытость системы государственных контрактов, коррупция, низкая эффективность государственных расходов.

**Сфера ответственности:** наблюдение, участие, контроль во время проведения тендера.

**Год создания проекта:** планируется запуск проекта в 2016 году.

**Источник финансирования:** Восьмая рамочная программа Европейского Союза по развитию научных исследований и технологий (РП8) «Горизонт 2020»; объем финансирования – 3 млн. евро<sup>72</sup>.

## *Цели проекта*

1. Стандартизация данных по системе госконтракта.
2. Увеличение открытости системы государственных контрактов.
3. Снижение уровня коррупции в сфере расходования государственных и муниципальных средств.
4. Повышение эффективности использования государственных и муниципальных средств.

---

71 Сайт организатора проекта с информацией по проекту.

72 Школа управления “Hertie School of Governance” в Берлине [Интернет-источник] URL: <https://www.hertie-school.org/facultyandresearch/research-projects/research-projects/digiwhist/>

## *Основные понятия/суть проекта*

Digiwhist создается на базе OCDS<sup>73</sup>. Команда проекта будет работать над приведением всей документации по контрактам к единому формату, чтобы поиск необходимой информации, а также мониторинг контрактной системы был прост и понятен как государству и бизнесу, так и любому гражданину. Новшеством проекта станет возможность прикрепления документов, публикации ссылок и фотографий, имеющих отношение к проведению тендеров и к реализации тех или иных проектов представителями государства и бизнеса, а также гражданами европейских стран. Планируется также включение таких документов, как декларации о доходах и конечных бенефициарах, для получения более полной картины по процессу расходования государственных и муниципальных средств.

С целью увеличения открытости процесса закупок и исполнения контракта, создатели проекта планируют разработать показатели эффективности и оценить риск, связанный с тем или иным подрядчиком (индекс коррупции, обязательное раскрытие конечных бенефициаров и т.д.). Базой данных смогут пользоваться все граждане 34-х европейских государств, поскольку создатели проекта переведут ее на национальные языки всех стран-участниц. Также разработчики создадут анонимную систему жалоб и заявлений о правонарушениях в системе госконтракта. Более того, пользователи смогут ознакомиться с устройством системы госзаказа и законодательной основой в области госконтракта. Весь функционал проекта будет доступен на национальных порталах по контрактной системе и через специальные мобильные приложения.

## *Результаты*

Проект находится на стадии разработки, еще не запущен.

## *Применимость в России*

Одним из источников проблемы неэффективного контроля процесса расходования бюджетных средств является отсутствие единой БД, что проект Digiwhist и должен решить. Кроме того, подобная БД поможет с постоянным дополнением информации, обсуждением процесса использования государственных и муниципальных средств более широким кругом людей, доступностью ресурса, возможностью анонимной подачи жалоб при отсутствии особого статуса участника общественного контроля.

---

73 Стандарт Открытых Данных по Контрактам [Интернет-источник] URL: <http://standard.open-contracting.org/>

# Общественный свидетель, Мексика

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Общественный свидетель (Social witness/ Testigo Social)

**Официальный сайт:** <http://www.testigossociales.org.mx/TestigosSociales/>

**Краткое описание:** По результатам тщательного отбора назначается представитель гражданского общества, который следит и участвует в проведении госзакупок на федеральном уровне.

**Участники проекта:** человек, соответствующий всем требованиям Министерства (см. ниже), или общественная организация – **Общественный свидетель**;

Отдел стандартов государственных закупок в Министерстве Государственного управления (Unit of Standards of Public Procurement of the Ministry of Public Administration) – **контроль кандидатов**;

Отдел внутреннего контроля агентства/компании или Комиссия по надзору Нижней палаты Парламента (Internal Control Organization of the agency or entity or to the Surveillance Commission of the Lower Chamber of the Congress) – **рассмотрение жалоб свидетеля**.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** закрытость системы государственных контрактов, коррупция, низкая эффективность государственных расходов.

**Сфера ответственности:** наблюдение, участие, контроль во время проведения тендера.

**Год создания проекта:** 2004 г.

**Источник финансирования:** государство<sup>74</sup>.

## *Цели проекта*

1. Увеличение открытости системы госзакупок.
2. Снижение уровня коррупции в сфере расходования бюджетных средств.
3. Повышение эффективности использования государственных средств.

## *Понятие общественного свидетеля*

Общественный свидетель – это независимый внешний наблюдатель, который в ходе процесса закупок предлагает различного рода рекомендации и пишет итоговый отчет с замечаниями и предложениями.

---

<sup>74</sup> ТИ [Интернет-источник] URL: [http://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook\\_for\\_curbing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement) стр. 89.

На сегодняшний день в Мексике существует более 30 общественных свидетелей<sup>75</sup>.

Для приобретения статуса общественного свидетеля человек должен пройти процесс регистрации, для которого общественный свидетель должен:

1. являться гражданином Мексики или иностранцем, имеющим право на осуществление подобной деятельности;
2. предоставить доказательства об отсутствии работы в качестве государственного служащего в течение года до подачи заявления на регистрацию в качестве общественного свидетеля и в настоящий момент как на федеральном, так и на муниципальном уровнях на территории Мексики или за рубежом;
3. предоставить доказательства отсутствия каких-либо правонарушений, судимости, а также нареканий по работе общественным свидетелем или лишения данного статуса;
4. в обязательном порядке подписать документ, свидетельствующий об отказе в работе с контрактами при наличии конфликта интересов;
5. пройти в Министерстве государственного управления курс по правовым основам регулирования государственных закупок;
6. представить резюме с указанием ВУЗа, специальности, опыта работы; также желательно наличие опыта преподавания и рекомендаций из учебных заведений и с работы;
7. при осуществлении деятельности по контролю закупок от лица НКО, представить документы, подтверждающие юридический статус организации.

Общественный свидетель имеет право:

1. доступа к полному объему документации за исключением документов, содержащих государственную или коммерческую тайну, в соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов» (Federal Act on Transparency and Access to Governmental Public Information);
2. присутствовать на всех этапах процесса закупок;
3. делать замечания и предложения по совершенствованию процесса закупок;
4. направить свой итоговый отчет, имеющийся в свободном доступе в Сети, в Отдел внутреннего контроля агентства/компании или Комиссию по надзору за деятельностью Нижней палаты Парламента в случае выявления нарушений или неправомерных действий в ходе проведения тендера.

Однако при раскрытии конфиденциальной информации свидетелю будут предъявлены обвинения в соответствии с действующим законодательством.

---

<sup>75</sup> Счётная палата Мексики [Интернет-источник] URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/un-aop1.htm>

Зарплата общественному свидетелю выплачивается государством в соответствии с определенной ставкой за количество часов, необходимое ОС для выполнения своей работы.

### *Ограничения деятельности общественных свидетелей*

В соответствии со статьей 23 LAASSP<sup>76</sup>, участие общественного свидетеля необходимо только в случаях, когда стоимость контракта превышает \$21,5 млн.<sup>77</sup> или по особым указаниям Министерства в объемах, определенных Министерством государственного управления.

В соответствии со статьей 27 LOPSR<sup>78</sup>, участие общественного свидетеля требуется только в случаях, когда стоимость контракта превышает \$43 млн.<sup>79</sup> или по особым указаниям Министерства в объемах, определенных Министерством государственного управления.

Полномочия общественного свидетеля не распространяются на Федеральный округ, где его заменяет Гражданский Контролер (Citizen Comptroller), и на State of Puebla.

### *Результаты*

Согласно данным ОЭСР, участие общественного свидетеля в процессе закупок для Федеральной энергетической компании (Comision Federal de Electricidad) привело к сокращению издержек на \$26 млн., росту числа участников тендера, увеличению времени проведения торгов и предоставлению более полных и понятных ответов на вопросы потенциальных поставщиков<sup>80</sup>.

---

76 Национальный исследовательский институт по изучению открытости данных [Интернет-источник] URL: <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/8.%20LAASSP.pdf>

77 Проект ТИ в Мексике [Интернет-источник] URL: <http://www.cmi.no/publications/file/4868-civil-society-procurement-monitoring.pdf> стр. 37.

78 ФЗ Мексики "Об инфраструктурных проектах в государственном секторе" [Интернет-источник] URL: <http://www.uv.mx/contraloria/files/2013/02/5.Ley-de-Obras-Publicas-y-Servicios-Relacionados-con-las-Mismas.pdf>

79 Проект ТИ в Мексике [Интернет-источник] URL: <http://www.cmi.no/publications/file/4868-civil-society-procurement-monitoring.pdf> стр. 37.

80 ОЭСР [Интернет-источник] URL: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf> стр. 118.

## *Применимость в России*

Программа «Общественный свидетель» решает проблему мотивации, существующую при принятии решения об участии в общественном контроле закупок, поскольку государство выплачивает ОС зарплату. Более того, ОС имеют доступ к полному объему информации при соблюдении закона о конфиденциальности информации и коммерческой тайне. Несмотря на невозможность публикации всей информации, полученной в ходе проведения мониторинга, ОС обязаны по крайней мере опубликовать свой отчет в Сети. Кроме того, ОС имеют право направлять отчет на рассмотрение в органы при выявлении явных нарушений, что может в итоге вызвать интерес и прокуратуры, и суда. Наконец, ОС не нужен особый статус общественной организации, как говорилось выше.

# Портал для мониторинга закупок, США

## *Справочная информация по проекту*

**Название:** Портал для мониторинга закупок (Civil Society Procurement Monitoring (CSPM) tool)

**Официальный сайт:** <http://monitoring.transparency-usa.org>

**Краткое описание:** Сайт, на котором представлены разного рода инструменты общественного контроля закупок: справочная информация по процессу закупок и законодательным основам закупок, рекомендации по общественному контролю закупок, полезные ссылки, форум активных граждан, онлайн тренинг.

**Участники проекта:** Американское отделение ТИ.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** закрытость процесса государственных закупок, коррупция, низкая эффективность закупок.

**Сфера ответственности:** мониторинг закупок.

**Год создания проекта:** нет информации.

**Источник финансирования:** нет информации.

## *Цели проекта*

1. Увеличение открытости государственных закупок.
2. Снижение уровня коррупции в сфере закупок.
3. Повышение эффективности использования государственных средств.

# Мониторинг процедуры исполнения проектов по строительству дорог в провинции Абра, Филиппины

## *Справочная информация по проекту*

**Название:** Мониторинг качества исполнения дорожных проектов в провинции Абра.

**Официальный сайт:** [https://www.facebook.com/pages/Concerned-Citizens-of-Abra-for-Good-Government-Inc-CCAGG/134319379963806?sk=info&tab=page\\_info](https://www.facebook.com/pages/Concerned-Citizens-of-Abra-for-Good-Government-Inc-CCAGG/134319379963806?sk=info&tab=page_info)

**Краткое описание:** Общественная организация осуществляет проверку выполнения дорожных проектов непосредственно на объектах.

**Участники проекта:** Организация общественного контроля провинции Абра CCAGG.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** нецелевое использование бюджетных средств, низкий уровень информированности граждан о системе закупок, закрытость системы государственных контрактов, коррупция, низкая эффективность государственных расходов.

**Сфера ответственности:** наблюдение, участие, контроль во время проведения тендера, мониторинг качества исполнения контракта в провинции Абра.

**Год создания проекта:** 1987.

**Источник финансирования:** нет информации.

## *Цели проекта*

1. Проверка факта целевого использования государственных и муниципальных средств.
2. Вовлечение гражданского общества в процесс мониторинга закупок и исполнения контрактов.
3. Увеличение открытости системы государственных контрактов.
4. Снижение уровня коррупции в сфере расходования государственных и муниципальных средств.
5. Повышение эффективности использования государственных и муниципальных средств.

## Основные понятия/суть проекта

В 1987 году Администрация Президента запустила программу (Community Employment and Development Program), в соответствии с которой у НКО появилась возможность участвовать в проверке исполнения госконтрактов<sup>81</sup>. После подписания Меморандума о согласии с Агентством по развитию NEDA и с Министерством государственного управления DBM Организация CCAGG стала полноправным участником процесса. Также, в соответствии с Меморандумом, Агентство было обязано предоставить справочную информацию по проектам (список проектов, их адреса, список исполнителей и заказчиков и т.д.) и тренинги по общественному мониторингу закупок, а Министерству необходимо было обеспечить Организацию информацией по стоимости контрактов и датам выплат.

При возникновении подозрений о качестве выполнения контракта или о проведении тендера отчет о выявленных проблемах и жалобы направляются в компетентные органы.

## Результаты<sup>82</sup>

В ходе проверок было выявлено следующее:

1. в статусе проектов, которые были только запущены или по которым работы еще даже не начались, стояло «завершено»;
2. аудиторские проверки, инициированные после выявленных расхождений, подтвердили выводы Организации CCAGG;
3. исполнителям было предъявлено обвинение в административном правонарушении, а члены Организации выступали в качестве свидетелей (по просьбе Организации, судебное разбирательство проходило за пределами провинции Абра из-за боязни предвзятости со стороны местных властей);
4. другие организации гражданского общества поддержали обвинения CCAGG;
5. вынесено решение о признании исполнителей виновными (они были отстранены от своих должностей на срок от 4 до 9 месяцев).

Несмотря на то, что граждане остались недовольны мягкостью приговора, подобный случай стал первым в истории провинции Абра, когда чиновники были наказаны за неправомерные действия. Однако упорство членов Организации все же принесло свои плоды: 11 чиновников обвинили в действиях коррупционной направленности и отстра-

---

81 Ms. Pura Sumangil at the 2nd Global Conference on Fighting Corruption & Safeguarding Integrity at the Hague, Netherlands from May 28 – 31, 2001 [Интернет-источник] URL:[https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwin1q2Qo\\_3GAhXlwHIKHVIm-D44&url=http%3A%2F%2Fwww.ipmn.net%2Findex.php%2Farchives%2Fipmj-free-archive%2Fdoc\\_download%2F150-ipmn-2012brillantes-and-fernandez-ipmn-2012-ccagg-and-anti-corrupotion&ei=Zyu3VeeGH-MiBywPSzLzwCA&usg=AFQjCNFj9t\\_7K9K7JeaHubQW3fzArQ98iQ&sig2=AyLI7HFp41VTDjZhB5sx2w&bv=98717601,d.bGQ&cad=rjt](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAAahUKEwin1q2Qo_3GAhXlwHIKHVIm-D44&url=http%3A%2F%2Fwww.ipmn.net%2Findex.php%2Farchives%2Fipmj-free-archive%2Fdoc_download%2F150-ipmn-2012brillantes-and-fernandez-ipmn-2012-ccagg-and-anti-corrupotion&ei=Zyu3VeeGH-MiBywPSzLzwCA&usg=AFQjCNFj9t_7K9K7JeaHubQW3fzArQ98iQ&sig2=AyLI7HFp41VTDjZhB5sx2w&bv=98717601,d.bGQ&cad=rjt)

82 Там же.

нили от занимаемых должностей, а главному инженеру Министерства транспорта и его помощнику навсегда закрылись двери государственной службы<sup>83</sup>. В результате Министр транспорта DPWH объявил участие Организации CCAGG обязательным в мониторинге закупок (публикация отчетов за счет подрядчика), а также сделал Организацию членом Комитета по закупкам (Pre Qualifications, Bids and Awards Committee). Президент Кори Акино (Cory Aquino) наградила членов Организации за неоценимый вклад в общественную деятельность страны.

Также Организация осуществила проверку других дорожных проектов, что привело к возбуждению административных и уголовных дел, позволило сэкономить государственные средства, инициировать дополнительные проверки со стороны компетентных органов и предотвратить возможные катастрофы на дорогах (неправильная закладка фундамента).

### *Применимость в России*

Таким образом, деятельность Организации CCAGG сводит некоторые ограничения в области общественного контроля, о которых говорилось в предыдущей главе:

1. доступ к контрактной информации, необходимой для проверки соблюдения всех норм законодательства в сфере госзаказа и оценки эффективности проектов;
2. отчеты проведенного мониторинга публикуются в интернете со всеми замечаниями и предложениями, что дает возможность гражданам и другим общественным организациям ознакомиться с темой общественного контроля процесса расходования государственных и муниципальных средств и принять в нем участие;
3. Организация имеет право направить свой итоговый отчет/жалобу/заявление в компетентные органы в случае выявления нарушений или неправомерных действий в ходе исполнения контракта;
4. активные действия сотрудников Организации (жалобы и письма в Министерство транспорта) привели к возбуждению административных и уголовных дел, то есть проблема, связанная с невозможностью инициации судебного разбирательства, была решена;
5. Организация получила возможность осуществлять проверку исполнения контракта в той части государственного заказа, которая обычно закрыта для гражданских контролеров.

---

83 БД ООН [Интернет-источник] URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan024548.pdf> стр. 1.

# Организация гражданского общества Procurement Watch Inc., Филиппины

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Procurement Watch Inc. (PWI)

**Официальный сайт:** <http://www.procurementwatch.org.ph><sup>84</sup>

**Краткое описание:** PWI была создана для проведения государственной реформы системы госзакупок (GPRRA) на Филиппинах. С момента окончания проведения реформы PWI осуществляет мониторинг закупок, публикует свои замечания и рекомендации, проводит исследования и тренинги. Сотрудники организации совместно с чиновниками разрабатывают инструменты, призванные улучшить систему госконтракта.

**Участники проекта:** PWI.

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** низкий уровень развития системы госзакупок (на этапе проведения реформы), закрытость системы государственных закупок, коррупция, низкая эффективность государственных и муниципальных расходов.

**Сфера ответственности:** мониторинг закупок на всех этапах.

**Год создания проекта:** 2001.

**Источник финансирования:** Траст Asia-Europe Meeting (ASEM), управляемый Всемирным банком и Агентством США по международному развитию (USAID).

## *Цели проекта*

1. Помощь в проведении GPRRA на этапе проведения реформы.
2. Увеличение открытости системы государственных закупок.
3. Снижение уровня коррупции в сфере расходования государственных средств.
4. Повышение эффективности использования государственных и муниципальных средств.

## *Основные понятия/суть проекта*

PWI была создана в рамках GPRRA. PWI проводила мониторинг торгов, после завершения которых направляла свой отчет с замечаниями и рекомендациями в соответствующее агентство, департамент или министерство с целью повышения эффективности и прозрачности закупок. Кроме того, организация предлагала тренинги как для государственных

---

84 Временно не работает.

ных служащих, так и для граждан, желающих принять участие в мониторинге закупок, проводила исследования в области закупок и направляла рекомендации в Парламент. Более того, сотрудники организации осуществляли просветительскую деятельность, путешествуя по стране с целью донесения информации о проводимой реформе до представителей местных органов власти, бизнеса и гражданского общества. После завершения программы поддержки по проведению реформы, PwI имела аналогичные функции. Один из недавних проектов PwI – разработка показателя эффективности государственных закупок (Differential Expenditure Efficiency Measurement – DEEM). Сотрудники организации получили от государственных органов все данные по проведению закупок (чеки, заявки и т.д.) и проверили документацию на наличие расхождений и потенциальных правонарушений (даты, расценки, количество продукции), а также сопоставили цены, указанные в контрактах с рыночными ценами.

В настоящее время PwI также проводит конференции и круглые столы на тему государственных закупок, работает над созданием системы подачи жалоб, помогает в разработке оценки эффективности закупок, консультирует Правительство по существующим зарубежным практикам в области закупок.

### *Результаты*

- Снижение стоимости проектов (2003)<sup>85</sup>.
- После проверки документов возникло подозрение в «подгонке» заказа под определенного поставщика (2007)<sup>86</sup>.

---

85 Центр ООН по изучению государственной контрактной системы [Интернет-источник] URL: <http://unpcdc.org/media/5952/procurement%20watch,%20inc.%20-%20the%20role%20of%20civil%20society%20in%20public%20procurement%20reforms%20in%20the%20philippines.pdf>

86 НКО International Budget Partnership [Интернет-источник] URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Procurement-Watch-Inc.-Specializes-in-Monitoring-Public-Procurement-in-the-Philippines.pdf>

# Мониторинг контракта по закупке учебников, Филиппины

*Справочная информация по проекту*

**Название:** Мониторинг контракта по закупке учебников

**Официальный сайт:** <https://gwatchdepd.wordpress.com/textbook-count/> (сайт организации G-watch: <https://gwatchdepd.wordpress.com/about/>).

**Краткое описание:** Общественная организация вместе с госорганами осуществляет мониторинг всех стадий контракта по закупкам учебников (от тендера до исполнения контракта).

**Участники проекта:** Организация гражданского общества Government Watch (G-Watch).

**Проблемы, решаемые в рамках проекта:** закрытость системы государственных контрактов, коррупция, низкая эффективность государственных расходов.

**Сфера ответственности:** наблюдение, участие, контроль во время проведения тендера, мониторинг качества исполнения контракта.

**Год создания проекта:** единичная кампания 2003 года, однако G-Watch до сих пор осуществляет аналогичные проекты (с 2000 года).

**Источник финансирования:** нет информации.

## *Цели проекта*

1. Увеличение открытости системы государственных контрактов.
2. Снижение уровня коррупции в сфере расходования государственных средств.
3. Повышение эффективности использования государственных и муниципальных средств.

## *Основные понятия/суть проекта*

В организации полноценно работают только 3 человека, однако весь мониторинг проводят тысячи волонтеров<sup>87</sup>. На этапе проведения тендера волонтеры занимались сверкой информации, предоставленной в заявках участников, с требованиями по закупкам (в т.ч. прозрачности финансовых документов компаний). После проведения тендера во-

---

87 НКО International Budget Partnership [Интернет-источник] URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf> стр. 58.

лонтеры, прошедшие тренинг по оценке качества печати, отправились в издательства и на склады подрядчиков. Далее волонтеры следили за качеством и своевременностью доставки учебников в школы.

### *Результаты*<sup>88</sup>

По оценке G-Watch, открытость и конкурентная среда во время проведения тендера привела к экономии бюджетных средств в размере \$1,4 млн. Волонтеры приняли участие в проверке 165 000 учебников (13% от общего числа), в результате которой были обнаружены дефекты, а исполнителям пришлось заменить 62 000 учебников общей стоимостью \$61 000. Волонтеры побывали на большинстве приемных пунктов (76%, по сравнению с 40% в предыдущем году), что привело к снижению уровня недоставленных учеников. Одной из причин несвоевременной поставки товара был низкий уровень организации сообщения между подрядчиком и субподрядчиком. Несмотря на постоянный мониторинг процесса, школы жаловались на низкое качество поставленных учебников, однако по тем или иным причинам учителя/администрация школ не подала заявлений в Министерство образования.

### *Применимость в России*

Участники проекта G-Watch занимались одним из самых важных и мало контролируемых этапов управления государственными расходами – исполнением контрактов. Более того, вовлечение гражданского общества в контроль за соблюдением правил проведения тендера и исполнения контракта позволяет выявить новые проблемы и попробовать их решить, в то время как закрытая система не позволяет решить ни старые, ни новые проблемы.

---

88 НКО International Budget Partnership [Интернет-источник] URL: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>, стр. 61.

## Вывод по разделу

Таким образом, мы видим, что общественный контроль в сфере государственного и муниципального заказа играет немаловажную роль в эффективном расходовании бюджетных средств за рубежом. Ряд проектов, описанных выше, предлагает интересные идеи по расширению полномочий гражданского общества в сфере госконтракта в нашей стране. Более того, иностранные инициативы имеют уже готовые решения для ограничений общественного контроля в области расходования бюджетных средств в России, которые можно было бы применить в нашем государстве с целью повышения эффективности госрасходов.

# Выводы

## Голосование и подписи

В ходе нашего исследования мы пришли к выводу, что одним из действенных способов участия населения в общественном контроле может стать интернет-голосование по вопросу коррумпированности кого-либо из участников контрактной системы. Если на этапе проведения закупок или исполнения государственного или муниципального контракта граждане полагают, что подрядчик или кто-то из чиновников задействован в коррупционной схеме, они могут оставить свой голос через систему ЕСИА. Каждый зарегистрированный пользователь сможет высказать свое мнение единожды по каждому контракту.

При сборе от 15 000 голосов на федеральном уровне, 10 000 – на региональном и 5 000 – на муниципальном уровнях, будущего или настоящего исполнителя контракта автоматически начинают проверять уполномоченные органы власти, такие как Счетная Палата Российской Федерации, Контрольно-счетные палаты субъектов федерации и Генеральная Прокуратура Российской Федерации. При отсутствии нарушений антикоррупционного законодательства, физическое или юридическое лицо могут продолжить свое участие в тендере или исполнении контракта. Однако в случае повторного сбора голосов, компетентные органы должны организовать проверку с участием представителей гражданского общества (членами ОПРФ, Палаты гражданских аудиторов или иных общественных организаций) и при выявлении нарушений отстранить подрядчика или чиновника от выполнения своих обязательств, поместить в черный список или обязать выплатить штраф в размере издержек, понесенных государством в ходе расследования.

Более того, гражданам можно было бы также предложить функцию «прикрепить фото» или «указать ссылку», которые, по мнению участников голосования, подтверждают их подозрения в коррумпированности организации-подрядчика или должностного лица. Во избежание злоупотребления подобным сервисом следует рассмотреть возможность включения граждан в черный список на определенный срок.

## Палата гражданских аудиторов РФ (ПГА)

С целью повышения эффективности государственных муниципальных расходов мы предлагаем создать Палату гражданских аудиторов, которая занималась бы сверкой чеков, актов сдачи-приемки, контрактов и заявок, для выявления несоответствий и правонарушений. Также мы считаем необходимым наделить ПГА правом обращаться в правоохранительные органы для проведения проверки исполнителя или государственного служащего по факту расхождений.

Состав и механизм отбора граждан в ПГА можно сделать по схеме, аналогичной порядку формирования Общественной палаты РФ (ОПРФ). В соответствии с п. 1 ст. 6 Федерального закона от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», ОПРФ формируется по 14 направлениям общественной деятельности из:

40 граждан РФ, утвержденных Президентом РФ;

85 представителей общественных палат субъектов РФ, выбранных членами общественных палат субъектов в ходе тайного голосования;

43 членов общероссийских общественных объединений, в том числе НКО, выбранных рабочей группой ОПРФ для участия в интернет-голосовании.

Руководитель ОПРФ назначается Правительством РФ по представлению Совета ОПРФ (п. 3 ст. 26).

К будущим членам ОПРФ и общественным организациям выдвигается ряд требований, связанных с их политическим статусом, судимостью и т.д. (ст. 6-7).

С одной стороны, подобная схема отбора представляет собой уже проверенную систему и может потенциально служить компромиссом между гражданским обществом и государством; с другой стороны, этот механизм включает в себя ряд ограничений, которые не позволяют представителям гражданского общества качественно и независимо принимать участие в ПГА. В связи с этим мы предлагаем следующее:

обязать членов ПГА подписывать документ, свидетельствующий об отказе в работе с контрактами при наличии конфликта интересов;

рассмотреть отстранение члена ПГА от должности при недоверии к нему граждан, связанном, например, с подозрением в действиях коррупционной направленности. Для этого потребуется сбор 2000 подписей для представителей общественных палат субъектов и 5000 – для представителей общественных организаций и выдвиженцев по президентскому списку.

## Гранты

Одной из проблем, не дающих общественному контролю в сфере государственных и муниципальных расходов активно развиваться на территории России, является нехватка денежных ресурсов. Это приводит к отсутствию возможности и, как следствие, мотивации у граждан осуществлять такого рода деятельность.

Одним из возможных решений данной проблемы могут стать отдельные президентские гранты для проектов и некоммерческих организаций, занимающихся общественным контролем государственных и муниципальных закупок. Они позволят привлечь внимание общественности и поддержать неправительственные проекты и организации, не приносящие прибыли, но необходимые для совершенствования контрактной системы.

Для этого можно будет создать нового оператора – «Общероссийская организация общественного контроля в сфере государственно-муниципальных расходов», который должен будет публиковать всю информацию о поступающих заявках и результатах их рассмотрения на официальном сайте, чтобы процесс распределения грантов был прозрачным и также мог подвергаться проверкам со стороны общественности.

### *Тематика гранта:*

- независимый мониторинг государственных и муниципальных закупок;
- общественная экспертиза документации;
- проверка качества реализации бюджета;
- развитие и укрепление гражданского общества как института, контролирующего процесс размещения государственно-муниципальных заказов;
- реализация проектов в сфере государственных и муниципальных расходов;
- разработка образовательных программ для общественных контролеров.

Также можно создать еще одно направление для президентских грантов – гражданское образование в сфере государственно-муниципальных расходов, осуществляемое независимо от государства.

*Тематика гранта:*

- просвещение граждан в данной области;
- создание методических пособий, которые помогут быстрее разобраться в контрактной системе;
- проведение лекций по обучению общественных контролеров азам, необходимых для эффективного осуществления деятельности;
- проведение конференций;
- создание онлайн- и видеокурсов.

С целью сокращения расходов можно записывать лекции и размещать их на сайтах МООС (Массовый открытый онлайн-курс), где любой желающий сможет дистанционно и бесплатно прослушать курс и получить сертификат. Наиболее успешные граждане могут быть приглашены на конференции, тематикой которых будет «Способы совершенствования контрактной системы».

## Разработка законопроекта

В качестве еще одного предложения, способного повысить эффективность деятельности общественного контроля, может выступить разработка нового законопроекта в системе контрактных отношений. Суть законопроекта заключается в расширении 102-й статьи Федерального закона №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Предлагается разрешить физическим лицам, входящим в Палату гражданских аудиторов РФ, присутствовать на объектах строительства в тех случаях, когда подозревается некачественная реализация государственных средств или стройка приостановлена по каким-то причинам. Граждане смогут лично проверить, насколько это обосновано и, в случае выявления нарушений, предпринять необходимые меры по решению имеющихся проблем.

Это позволит оптимизировать государственные и муниципальные расходы и повысить степень заинтересованности граждан в участии в общественном контроле и возможности повлиять на качество исполнения государственных и муниципальных заказов.

### *Видеонаблюдение на строительных объектах*

Одним из возможных способов решения проблемы низкой эффективности расходования государственных и муниципальных средств в сфере строительства может стать внедрение видеонаблюдения на объектах исполнения контрактов. Как неоднократно подчеркивалось выше, общественный контроль за расходованием государственных и муниципальных средств особенно необходим на этапе реализации проекта. В связи с этим мы предлагаем разместить камеры видеонаблюдения на строительных объектах. При этом видеотрансляцию необходимо сделать общедоступной посредством онлайн-передачи видеоматериалов в интернете (стриминг). Для этого можно обязать подрядчиков установить как минимум по 5 камер на каждом объекте строительства (в зависимости от площади объекта). Это позволит обеспечить контроль за объектами строительства во всех уголках России при наименьших издержках. Во-первых, установка камер обойдется гораздо дешевле, чем организация выезда контролеров на объекты. Во-вторых, количество наблюдателей может достигать целого населения страны. В-третьих, будет обеспечен постоянный контроль объектов, поскольку камеры будут бесперебойно работать в режиме онлайн. В-четвертых, контроль объектов не будет зависеть от их местонахождения.

Учитывая большое количество строительных объектов, мы предлагаем внести некоторые ограничения по стоимости контракта, то есть проводить стриминг только для контрактов стоимостью выше 50 млн. руб. Что касается контрактов ниже 50 млн., то их контроль можно было бы организовать следующим образом:

- обязать подрядчика хранить видеоматериалы не менее полугода для возможности использования органами;
- обязать исполнителя предоставлять записи видеонаблюдений по требованию органов.

### *Субподрядчики*

В соответствии с п. 23 ст. 34 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г., исполнитель обязан предоставлять заказчику информацию о субподрядчиках. Однако подрядчик обязан указать подобные сведения только в случае, когда объем услуг субподрядчика превышает размер, установленный Правительством. Таким образом, для исполнителя контракта раскрытие информации о субподрядчиках не является обязательным для всех контрактов, что может привести к использованию коррупционных схем подряда, как, например, в случае с космодромом «Восточный»<sup>89</sup>, что приведет к неэффективному расходованию государственных и муниципальных средств. В связи с этим мы предлагаем обязать исполнителей раскрывать информацию о субподрядчиках независимо от суммы контракта, включая такие сведения, как название компании, сфера ответственности по контракту, размеры выплаты по контракту и объем работ. Это позволит не только увеличить уровень ответственности исполнителя перед заказчиком и эффективность расходования средств, но и предоставит гражданам возможность оценить необходимость участия субподрядчиков и даже найти конечных бенефициаров, что снизит уровень коррупции в контрактной системе.

Подобный механизм раскрытия данных можно осуществить на примере Европейской Директивы о раскрытии нефинансовой информации<sup>90</sup>. Помимо необходимости предоставлять отчеты о воздействии на окружающую среду, общество, о трудовой политике, политике в области защиты прав человека и борьбы с коррупцией, крупные европейские компании обязаны включать информацию обо всей цепочке поставок, включая субподрядчиков, с целью выявления и предотвращения негативных последствий своей деятельности.

---

89 РБК [Интернет-источник] URL: <http://daily.rbc.ru/investigation/society/06/07/2015/55958a469a794774f0921542>

90 Европейская Комиссия [Интернет-источник] URL: [http://ec.europa.eu/finance/accounting/non-financial\\_reporting/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/finance/accounting/non-financial_reporting/index_en.htm)



По заказу



 ИНФОРМАЦИОННАЯ  
культура  
2015

CC-BY 4.0