ВНЕШТАТНЫЕ ЭКСПЕРТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ: АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ

**FREELANCE EXPERTS IN STATE ENVIRONMENTAL EXPERTISE:
ANALYSIS OF LEGISLATIVE INITIATIVES**

УДК 346.32

Шпинеv Ю.С., кандидат юридических наук, старший научный сотрудник сектора предпринимательского и корпоративного права Института государства и права РАН

Shpinev Yu.S. shpinev.iurii.sergeevich@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье рассматривается законодательная инициатива Костромской областной Думы о внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». На основании действующего законодательства и анализа вносимых изменений автор приходит к выводу о нецелесообразности вносимых изменений.

Annotation

This article discusses the legislative initiative of the Kostroma regional Duma to amend article 1 of the Federal law «On the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs». Based on the current legislation and analysis of the changes made, the author comes to the conclusion that the changes are not appropriate.

Ключевые слова: госзакупки, экологическая экспертиза, внештатный эксперт, закупки для государственных нужд.

Keywords: public procurement, environmental expertise, freelance expert, procurement for public needs.

Авторы законопроекта предлагают вывести из сферы действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] (далее - Закон о госзакупках) привлечение уполномоченным органом исполнительной власти внештатных экспертов к проведению государственной экологической экспертизы в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [2] (далее – Закон об экспертизе).

В Пояснительной записке [3] авторы законопроекта указывают, что государственная экологическая экспертиза объектов проводится с целью реализации гражданами Российской Федерации права на благоприятную окружающую среду. Сроки проведения этой экспертизы, а также ее порядок установлены Законом об экспертизе, в соответствии с которым для ее проведения предусмотрено привлекать внештатных экспертов. Оплата таких экспертов осуществляется согласно Приказу Минприроды России от 23 сентября 2013 года № 404 [4]. В данном приказе определены размеры оплаты экспертов за участие в экспертизе. Конкретный размер платы зависит от уровня государственной экологической экспертизы. Сроки проведения такой экспертизы в соответствии с Законом об экспертизе составляют 15 дней с момента получения полного комплекта документов для ее проведения при условии полной оплаты. Для некоторых объектов установлен более короткий срок, составляющий 3 дня. Сама экспертизу осуществляется экспертной комиссией, которая создается решением уполномоченного органа государственной власти для каждого конкретного объекта.

Ссылаясь на установленную Законом об экспертизе обязанность заказчика осуществить предоплату и установленные твердые размеры оплаты внештатных экспертов авторы законопроекта приходят к выводу, что Закон о госзакупках и Закон об экспертизе имеют разные предметы и сферы регулирования и в случае привлечения внештатных экспертов для осуществления государственной экспертизы нормы Закона о госзакупках не подлежат применению, а заключение предусмотренного этим законом контракта не обязательно. В обоснование этой позиции приводится постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.02.2017 года № Ф07-12624/2016 [5], в котором, по мнению авторов законопроекта, высказывается аналогичное мнение.

Далее в пояснительной записке отмечается, что главным критерием выбора победителя государственного контракта выступает его цена, а это не соответствует установленным фиксированным суммам вознаграждения экспертов.

В части 2 статьи 1 Закона о госзакупках, определен закрытый перечень сфер, к которым этот закон не применяется. К таким сферам, в частности относится оказание адвокатом бесплатной юридической помощи в рамках Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (далее Закон о юридической помощи) [6], привлечение граждан к выполнению работ в период выборов в рамках Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее Закон о выборах) [7]. Согласно этим законам окончательный размер оплаты адвоката определяется уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации, а оплата труда граждан по Закону о выборах определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. По мнению авторов законопроекта, привлечение внештатных экспертов органом государственной власти для осуществления экологической экспертизы в рамках Закона об экспертизе по своей природе

аналогично оказанию адвокатами бесплатных услуг в рамках Закона о юридической помощи привлечению граждан в период выборов в соответствии с Законом о выборах.

На основании изложенных выше доводов, а также для соблюдения сроков экспертизы авторы законопроекта призывают расширить перечень сфер, в которых нормы Закона о госзакупках не применяются за счет выведения из поля действия закона привлечение внештатных экспертов для осуществления государственной экологической экспертизы.

По поручению Совета Государственной Думы Комитетом Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству выдано Заключение по рассматриваемому законопроекту [8].

Авторы Заключения ссылаются на письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 апреля 2017 года № Д28и-1674 (далее - Заключение) [9], согласно которому привлечение внештатных экспертов государственной экологической экспертизы производится согласно Закону о госзакупках. В Заключение указывается, что в отсутствие в Законе об экологической экспертизе установленного порядка участия внештатных экспертов в деятельности экспертной комиссии будет способствовать злоупотреблению и ограничению конкуренции при выборе таких экспертов, а также указывается на возможность применения пункта 4 части 1 статьи 94 Закона о госзакупках, которая дает возможность закупки у единственного поставщика.

Государственной Думой ранее уже был отклонен проект федерального закона, предусматривающий, что Закон о госзакупках не применяется к отношениям, когда специалисты, обладающие специальными или научными знаниями, привлекаются государственными органами для проведения государственной экологической экспертизы в рамках Закона об экологической экспертизе.

На наш взгляд принятие законопроекта нецелесообразно, а доводы авторов законопроекта неубедительны по следующим причинам:

1. Закон о госзакупках регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в том числе в части закупок работ и услуг. Проведение экологической экспертизы является оказанием услуги. Доводы авторов законопроекта о том, что оба закона имеют различные сферы и предметы регулирования, не основан на действующем законодательстве.

2. Закон был принят позже Закона об экспертизе был принят гораздо раньше Закона о госзакупках, и на наш взгляд правильнее было привести его в соответствие с Законом о госзакупках, как специальным законом, принятым с целью предотвращения коррупции в области государственных закупок.

3. В судебном постановлении, на которое ссылаются авторы законопроекта в качестве обоснования своей позиции, речь идет об оказании экологической экспертизы как государственной услуги государственным органом и штатными экспертами. Именно с этой позиции в судебном постановлении применяется фраза «имеют разные предметы и сферы регулирования». В данном контексте имеется ввиду, что государственный орган оказывает услугу другому государственному органу в рамках действующего законодательства и данные правоотношения лежат вне действия Закона о госзакупках. В тоже время авторы законопроекта предлагают вывести за рамки действия этого закона привлечение внештатных экспертов и ссылка на указанное выше судебное постановление некорректна.

4. Не убедительным на наш взгляд выглядит довод авторов о том, что основным критерием определения победителя при осуществлении закупок является цена контракта, поскольку цена контракта является одним из основных, но единственным критерием определения победителя.

5. Не выдерживает никакой критики и доводы авторов о том, что осуществление экологической экспертизы аналогично привлечению адвокатов к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно и граждан к обеспечению полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума. В отличие от адвокатов и граждан при проведении выборов в деятельности специалистов, осуществляющих экологическую экспертизу присутствуют большая коррупционная составляющая, связанная, в большей степени не с предусмотренными им выплатами, а с результатами самой экспертизы которая может существенно повлиять на экономическую (а может быть и на социально-политическую, вспомним Химкинский лес, Шиес) ситуацию при строительстве крупных объектов. В данном случае привлечение таких специалистов должно быть, как можно более прозрачным и обоснованным. Для этого Закон о госзакупках и был принят.

На основании вышеизложенного принятие рассматриваемого законопроекта представляется нецелесообразным. На наш взгляд принятие этого законопроекта не приведет к положительным результатам, поскольку сделает непрозрачным процесс привлечения специалистов для экологической экспертизы, а это в свою очередь придаст экологической экспертизе существенные коррупционные риски, что весьма возможно при строительстве крупных проектов в рамках государственных заказов и недопустимо с точки зрения Закона о госзакупках. Для решения обозначенных в законопроекте проблем более целесообразно представляется внесение изменений в Закон об экологической экспертизе.

Литература

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. 12.04.2013. № 80.

2. Федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Российская газета. 30.11.1995. № 232.

3. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/986263-7#bh_note (Дата обращения: 11.10.2020).

4. Приказ Минприроды РФ от 23.09.2013 № 404 «Об утверждении порядка оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы». [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/9515> (Дата обращения: 11.10.2020).

5. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.02.2017 года № Ф07-12624/2016. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/EJTRKTVFQHW5/?arbitral-txt=&arbitral-case_doc=%D0%A407-12624%2F2016&arbitral-lawchunkinfo=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=%D0%A4%D0%90%D0%A1+%D0%A1%D0%97%D0%9E+%28%D0%A4%D0%90%D0%A1+%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BE%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B0%29&arbitral-judge=&_=1606508845504 (Дата обращения: 11.10.2020).

6. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // Российская газета. 23.12.2011. № 263.

7. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 15.06.2002. № 106.

8. Заключение Комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и

предпринимательству по проекту федерального закона № 986263-7 «О внесении изменения в статью 1 Заключение Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», внесенному Костромской областной Думой. [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/986263-7#bh_histras (Дата обращения: 11.10.2020).

9. Письмо Министерства экономического развития РФ от 24 апреля 2017 г. № Д28и-1674 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ». [Электронный ресурс]. — Режим доступа — URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71582896/> (Дата обращения: 11.10.2020).

Literature

1. Federal law № 44-FZ of April 5, 2013 «On the contract system for procurement of goods, works, and services for state and municipal needs» // Rossiyskaya Gazeta. 12.04.2013. № 80.

2. Federal law № 174-FZ of November 23, 1995 «On environmental expertise» // Rossiyskaya Gazeta. 30.11.1995. № 232.

3. Explanatory note to the draft Federal law «On amendments to article 1 of the Federal law» on the contract system in the field of procurement of goods, works and services for state and municipal needs». [Electronic resource]. - Access mode-URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/986263-7#bh_note (accessed 11.10.2020).

4. Order of the Ministry of natural resources of the Russian Federation № 404 dated 23.09.2013 «On approval of the procedure for remuneration of freelance experts of the state environmental expertise». [Electronic resource]. - Access mode-URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/9515> (accessed: 11.10.2020).

5. The decision of the Arbitration court Severo-the Western district from 14.02.2017 year № F07-12624/2016. [Electronic resource]. - Access mode-URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/EJTRKTVFQHW5/?arbitral-txt=&arbitral->

case_doc=%D0%A407-12624%2F2016&arbitral-lawchunkinfo=&arbitral-date_from=&arbitral-date_to=&arbitral-region=&arbitral-court=%D0%A4%D0%90%D0%A1+%D0%A1%D0%97%D0%9E+%28%D0%A4%D0%90%D0%A1+%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D0%BE%D0%BA%D1%80%D1%83%D0%B3%D0%B0%29&arbitral-judge=&_=1606508845504 (accessed: 11.10.2020).

6. Federal law № 324-FZ of November 21, 2011 «On free legal aid in the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 23.12.2011. № 263.

7. Federal law № 67-FZ of June 12, 2002 «On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum» // Rossiyskaya Gazeta. 15.06.2002. № 106.

8. Conclusion of the State Duma Committee on economic policy, industry, innovative development and entrepreneurship on the draft Federal law № 986263-7 «on amendments to article 1 Conclusion of the Federal law» on the contract system for procurement of goods, works and services for state and municipal needs», submitted by the Kostroma regional Duma. [Electronic resource]. - Access mode-URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/986263-7#bh_histras (accessed 11.10.2020).

9. Letter № D28i-1674 of the Ministry of economic development of the Russian Federation dated April 24, 2017 «On explaining the provisions of Federal law № 44-FZ of April 5, 2013». [Electronic resource]. - Access mode-URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71582896/> (accessed: 11.10.2020).