

О. А. Абрамов, А. А. Жемчужников

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ВИД ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ. ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО УПРАВЛЕНИЯ

В настоящей статье авторы приводят точку зрения о необходимости популяризации общественного финансового контроля, предлагают некоторые возможные варианты развития этой деятельности. В частности, в статье говорится о необходимости установления ограничений принудительного характера на исполнение государственного контракта в том случае, если жалоба на данную закупку принята к рассмотрению контролирующим органом до ее рассмотрения по существу; изменения административных регламентов контролирующих органов, которые не содержат специальных положений о взаимодействии с гражданами и общественными объединениями по вопросам механизма осуществления общественного финансового контроля в сфере госзакупок, а также других способах обеспечения открытости финансовой деятельности получателей бюджетных средств.

Ключевые слова: госзакупки, общественный контроль, государственный заказчик, ответственность, финансовый контроль.

O. A. Abramov, A. A. Zhemchuzhnikov

PUBLIC CONTROL AS A TYPE OF FINANCIAL CONTROL. ITS PLACE IN THE SYSTEM OF FINANCIAL ADMINISTRATION

The given article presents a viewpoint on the necessity to popularize public financial control. The authors offer some possible development options for this controlling activity. In particular, they speak about the necessity to establish coercive limitations on implementation of a state contract in the case when the complaint about the given purchase has been accepted for consideration by a controlling body before considering the essence of the complaint. The article discusses the necessity to change those administrative regulations of controlling bodies which don't contain special statements on interaction with citizens and public associations in relation to the mechanism of exercising public financial control in the field of public procurements. The authors also discuss other ways to ensure openness of financial activity of the recipients of budgetary funds.

Key words: public procurements, public control, state customer, responsibility, financial control.

Из определения финансового контроля следует вывод, что его осуществляют не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и общественные организации, и даже граждане посредством использования публичной информации.

Прежде всего, значение общественного финансового контроля в системе государственного управления определяет Конституция Российской Федерации. Это следует, во-первых, из содержания ст. 32, которая гарантирует право граждан на участие в управлении делами государства [1]. Согласно ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. В соответствии со ст. 33 Конституции Российской Федерации российским гражданам гарантируется право направлять обращения в органы государственной власти и местного

самоуправления, а ст. 29 закрепляет право на свободу информации. Следовательно, каждый житель Российской Федерации, используя механизмы, гарантируемые ему Конституцией и федеральными законами, может воздействовать на «поведение» органов власти. Таким образом, любой из нас может реализовать положение ст. 3 Конституции Российской Федерации о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который вправе осуществлять свою власть непосредственно.

Отметим, что проявление инициативности в осуществлении общественного финансового контроля не распространено. Преимущественно этой деятельностью занимаются специально создаваемые общественные организации, общероссийские и региональные общественные движения, политические партии и другие коллективные субъекты. Среди наиболее активных общественных организаций, осуществляющих финансовый контроль, следует назвать Общероссийский народный фронт (далее — ОНФ). Нельзя оставить без внимания тот факт, что органы

государственной власти и местного самоуправления имеют право привлекать граждан и организации к осуществлению финансового контроля, в том числе в сфере государственных закупок. Несмотря на это, такая практика не слишком распространена, или, по крайней мере, недостаточно освещается в средствах массовой информации.

В целях функционирования института общественного финансового контроля государством установлены конкретные правила и способы его осуществления. Эти основные положения отражены в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ [2]. Под общественным контролем здесь «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» [2].

Согласно данному нормативному акту формы общественного контроля не ограничены теми, которые предложены законодателем. При этом субъекты, осуществляющие общественный контроль, могут быть наделены дополнительными правами и обременены дополнительными обязанностями помимо предусмотренных указанным законом.

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» гарантирует гражданам России право участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Основой личного общественного контроля является его добровольность. Кроме того, установлен запрет оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию в осуществлении общественного контроля или отказаться от этого, запрещено препятствовать реализации указанного права.

В процедурах по осуществлению общественного контроля граждане могут выступать в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Организации, участвующие в осуществлении общественного контроля, как правило, создаются в форме негосударственных некоммерческих организаций. К ним относятся: саморегулируемые организации, общественные объединения, политические партии и иные

негосударственные некоммерческие организации. Такие субъекты общественного финансового контроля могут быть организаторами общественного контроля в форме общественного мониторинга, общественного обсуждения, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных российским законодательством.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» к субъектам общественного контроля относятся:

«1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

1) общественные наблюдательные комиссии;

2) общественные инспекции;

3) группы общественного контроля;

4) иные организационные структуры общественного контроля» [2].

Органы государственной власти и местного самоуправления для достижения целей реализации принципа открытости в своей деятельности должны взаимодействовать с субъектами общественного контроля.

Общественный контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, иных формах, не противоречащих действующему законодательству Российской Федерации.

Практическая реализация института общественного контроля выявила как правоприменительные, так и теоретические проблемы, разрешение которых должно стать приоритетом в рамках совершенствования института общественного контроля.

В качестве примера рассмотрим ситуацию, когда контракт заключен и исполнен на момент разбирательства по жалобе участника, а государственным или муниципальным заказчиком не исполнено уведомление Федеральной антимонопольной службы о приостановлении определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в части заключения контракта на

основании ч. 7 ст. 106 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ [3].

Проблема состоит в том, что если жалоба участника на действия государственного или муниципального заказчика признана обоснованной, отсутствует правососстановительный механизм. Даже несмотря на то что материалы по такому делу будут переданы для осуществления административного производства, это не компенсирует участнику его издержек и упущенной выгоды, связанной с нарушением заказчиком требований федерального закона о контрактной системе.

Таким образом, описанная модель включает в себя частный и публичный аспекты. Первый заключается, как уже было сказано, в восстановлении нарушенного права участника закупок, второй — в незаконном распоряжении бюджетными средствами (нарушении интересов государства).

В частном случае присутствует возможность признания сделки ничтожной в соответствии со ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ). Тогда при положительном разрешении дела, т. е. в пользу истца, будут применены последствия недействительности сделок: каждая из сторон будет обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной услуге) возместить его стоимость, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом. Согласно ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков. Таким лицом будет участник закупок, чьи права нарушены. Под убытками участника в этом случае будут пониматься расходы, произведенные им для восстановления нарушенного права, а также неполученные доходы, которые он получил бы при надлежащем исполнении заказчиком своих обязанностей, т. е. упущенная выгода. Кроме того, ст. 15 ГК РФ гарантирует такому участнику право требовать возмещения полученных вследствие противоправных действий доходов наряду с другими убытками упущенной выгоды в размере не меньшем, чем такие доходы.

Что же касается защиты публичного интереса, то здесь могут возникнуть определенные сложности. Так, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд» не содержит положения о том, что негосударственные организации, осуществляющие общественный финансовый контроль, вправе обращаться в суд в защиту публичного интереса. При этом указанный закон регламентирует право обращения в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц. Соответственно, отсутствует ясность в понимании категории «группа лиц», и возникает вопрос: какой смысл вкладывает законодатель в данное понятие?

Несмотря на этот частный случай, законодатель наделяет общественных контролеров довольно богатым инструментарием. В свою очередь органы государственной власти и местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность реализации общественного контроля. Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- 1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

- 2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов;

- 3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям настоящего Федерального закона;

- 4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом;

- 5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

- 6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации[3].

В ответе на указанный ранее вопрос отметим, что, вероятно, под «группой лиц» понимается несколько участников закупок, объединенных общими требованиями.

Как следует из ст. 20 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», общественное обсуждение госзакупок стоимостью свыше 1 млрд

руб. является обязательным. Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации, в 2014 г. процедура обязательного общественного обсуждения была проведена в отношении 292 закупок, отвечающих этому критерию. По итогам первого этапа обсуждений 21 закупка на общую сумму 55,7 млрд руб. была отменена заказчиками после получения замечаний. По итогам второго этапа отменены две закупки на сумму 4,6 млрд руб. Большая часть закупок, отмененных по результатам общественных обсуждений, приходилась на подведомственные учреждения Федерального дорожного агентства и Министерство финансов Московской области [4]. Следует отметить, что с 1 июля 2014 г. на интернет-портале «zakurki.gov.ru» установлен блокирующий модуль, исключающий возможность проведения госзакупки в случае нарушения заказчиком установленного порядка ее обязательного общественного обсуждения.

Тем не менее согласно результатам исследования, проведенного экспертами Высшей школы экономики, возможности общественного контроля в закупочной сфере на сегодняшний день ограничены. Процессуальные нормы, позволяющие оспаривать законность тех или иных действий участников госзакупок, на практике не работают. Закон о контрактной системе не регламентирует порядок взаимодействия представителей органов власти с общественными организациями, процедуру рассмотрения жалоб и критерии, на основании которых принимается решение. За неимением специальных норм общественные организации будут получать формальные ответы на свои обращения об отсутствии оснований для внеплановой проверки.

Существует несколько способов разрешения сложившейся ситуации. Необходимо начать с изменения административных регламентов контролирующих органов, которые не содержат специальных положений о взаимодействии с гражданами и общественными объединениями относительно механизма осуществления общественного финансового контроля в сфере госзакупок. Далее следует усовершенствовать информационную среду: на портале госзакупок четко определить категории правонарушений и компетенцию органов, куда «общественный контролер» может и должен сообщить о правонарушении. Кроме того, на сайтах органов государственной власти, осуществляющих финансовый контроль в сфере госзакупок, важно организовать интернет-форумы типа «вопрос-ответ онлайн», когда в режиме реального времени лицо, выступившее с обращением, может получить бесплатную консультацию специалиста без совершения телефонного звонка и

томительного ожидания, а также переадресовать свое обращение от одного специалиста к другому.

Такое положение дел наталкивает на мысль о необходимости нормативного регулирования ряда моментов, без которых реализация функций общественного контроля затруднительна.

Часто со стороны заказчика происходит банальное игнорирование актов контролирующего органа и перечисление бюджетных средств по сделке, совершенной заведомо для заказчика с нарушением закона. Это говорит о несоблюдении принципов системы государственных закупок, в то время как заказчик, согласно ст. 9 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», действует на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

Отметим, предметом регулирования Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» служат 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 (ст. 1) [3].

Следовательно, финансовый институт государственных и муниципальных закупок является одним из основополагающих начал российского правопорядка, стержнем общественной и экономической организации общества.

Таким образом, в связи с описанной ситуацией в сфере общественного финансового контроля в отрасли госзакупок возникают несколько проблем:

- 1) необходимость установления ограничений принудительного характера на исполнение государственного контракта в том случае, если жалоба на данную закупку принята к рассмотрению контролирующим органом до ее рассмотрения по существу;

- 2) необходимость ужесточения ответственности государственных и муниципальных заказчиков за игнорирование предписаний контролирующих органов, а именно введение административной ответственности: за совершение правонарушения впервые — административного штрафа в размере 30 тыс. руб., при повторном совершении аналогичного

нарушения вне зависимости от места службы должностного лица (в той же организации или нет) — дисквалификация сроком не менее 1 года и штраф в размере 50 тыс. руб.;

3) необходимость проведения разъяснительной работы среди руководителей органов, получающих бюджетные средства, и организация образовательного процесса для ответственных за госзакупки сотрудников;

4) дополнение процессуальными нормами по проведению финансового контроля госзакупок законодательства, регулирующего основы общественного контроля в России.

Очевидно, что в целом институт общественного контроля в сфере государственных закупок имеет хорошие перспективы развития, поскольку сегодня установлена нормативная основа для его реализации, которая нуждается лишь в совершенствовании. Однако для его полноценной работы необходимо преодолеть неоправданно осторожное отношение к общественному контролю со стороны как государственных заказчиков, так и контролирующих органов и судейского сообщества. При этом не следует забывать о системе сдержек и противовесов, чтобы не допускать излишнего рвеня «общественных контролеров», которые таким образом могут «обюрократизировать» и без того небыструю процедуру закупок. Во избежание этого должна быть установлена ответственность за заведомо ложное сообщение о нарушении в сфере закупок или затягивание процедуры закупок одной из их сторон или «общественным контролером».

Список библиографических ссылок

1. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2016).
 2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4213.
 3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
 4. Сухаренко А. Госзакупки под контроль! // ЭЖ-Юрист. 2015. № 18—19. С. 10.
- © Абрамов О. А., Жемчужников А. А., 2016