

УДК 347.7

## ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ФОРМА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ Citizens' Control as the Form of Preliminary Financial Control

**И. Г. Львова** – преподаватель кафедры административного и финансового права Омской юридической академии

**I. G. Lvova** – Lecturer of the Department of Administrative and Financial Law, the Omsk Law Academy



**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению вопросов осуществления общественного контроля в рамках предварительного финансового контроля, проводимого в целях регулирования бюджетных правоотношений. В статье анализируются существующие в научной литературе подходы к понятию и содержанию финансового контроля как элемента управления публичными финансовыми средствами, а также необходимость осуществления общественного контроля за государственными расходами в целях их эффективности.

*The article considers the questions of citizens' control as a part of the preliminary financial control aimed at regulation of budgetary legal relations. This article analyzes the approaches to the concept and content of financial control as the element of public financial resources management which can be found in scientific literature, as well as the need of citizens' control over the state expenses in order to increase their effectiveness.*

**Ключевые слова:** предварительный контроль, общественный контроль, государственный контроль, финансовый контроль, формы финансового контроля, виды финансового контроля, обязательное общественное обсуждение.

*Preliminary control, citizens' control, state control, financial control, forms of financial control, types of financial control, mandatory public discussion.*

Контроль является чрезвычайно важной и организационно сложной функцией управления государством. Особое значение в систе-

ме государственного контроля имеет контроль за формированием, распределением и расходованием денежных фондов государства, т. е. фи-

нансовый контроль, который пронизывает все сферы общественной жизни и имеет своей целью соблюдение законности на всех стадиях функционирования финансовой деятельности государства [4].

Статья 1 Лимской декларации, принятой в октябре 1977 г. на IX конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ – International Organization of Supreme Audit Institutions), регламентирует финансовый контроль как обязательный элемент управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом, заключающуюся в том числе и в обеспечении экономической безопасности [2]. Назначение финансового контроля в обеспечение экономической безопасности состоит в содействии реализации формирования, распределения и использования публичных денежных фондов.

Понятие финансового контроля и его сущность достаточно подробно в течение длительного времени рассматривались в трудах М. Г. Делягина, Н. Д. Погосьяна, В. Г. Панскова, С. О. Шохина и др. [7; 8, с. 86; 10; 11; 12, с. 7]. При этом все авторы выделяют как необходимый элемент финансового контроля его правовое обеспечение. Многие авторы отмечают правовую неопределенность, неупорядоченность, бессистемность и, как следствие, малую эффективность финансового контроля, поскольку его результаты сводятся в основном к констатации фактов хищений государственных средств, их нецелевому использованию или срыву государственных программ из-за неосвоения выделенных на их реализацию средств.

В условиях наступившего финансового кризиса, когда снижаются доходы государства и приходится либо покрывать их дефицит за счет государственных резервов, либо снижать расходы, резко актуализируется вопрос усиления финансового контроля за целевым и эффективным расходованием бюджетных средств. В последнее время государство заметно усилило борьбу с финансовыми нарушениями в бюджетной сфере. Однако явление, которое известный экономист М. Делягин назвал емким термином «непубличное управление государственными активами», находит свое отражение в деятельности лиц, ответственных за использование бюджетных средств. Под непубличностью Делягин понимает управление

имуществом государства в сугубо личных интересах управляющего за счет нанесения ущерба владельцу, т. е. государству [1].

Выводы Счетной палаты Российской Федерации по результатам проведенных проверок исполнения бюджета за 2014 г. свидетельствуют об увеличении нарушений. Так, председатель Счетной палаты Т. Голикова, выступая в Государственной Думе РФ в сентябре 2015 г., сообщила, что за 2014 г. было выявлено нарушений в использовании средств федерального бюджета на общую сумму 263,7 млрд рублей, что превысило аналогичные показатели за 2013 г. в 6,8 раз [6].

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно в своих выступлениях на различных площадках, а также в посланиях Федеральному Собранию РФ привлекал внимание к вопросам изменения подходов к осуществлению государственного и муниципального финансового контроля, четкого разграничения полномочий и ответственности в работе контрольных органов, устранению параллелизма и дублирования в их работе. По мнению С. О. Шохина, эффективное осуществление регулирующей функции государства в финансовой сфере предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых нарушений [13, с. 26].

На наш взгляд, реформирование государственного финансового контроля должно быть направлено на организацию усиления предварительного контроля, т. е. на предупреждение финансовых нарушений, поскольку последующий контроль лишь выявляет такие нарушения, что не обеспечивает в полной мере экономическую безопасность государства, так как бюджетные средства, использованные нецелевым образом, теряются безвозвратно.

В соответствии со ст. 265 Бюджетного кодекса Российской Федерации предварительный контроль осуществляется в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений в процессе исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но, несмотря на наличие института предварительного контроля и его регламентации в Бюджетном кодексе РФ, механизм его организации и применения работает недостаточно эффективно и требует модификации.

Необходимо отметить, что осуществляемый различными структурами предваритель-

ный контроль за бюджетными расходами имеет ряд недостатков, которые не позволяют в достаточной мере достичь нужного результата для предотвращения нарушений финансового законодательства. К числу таких недостатков следует отнести, прежде всего, зависимость, в том числе служебную, лиц, ответственных за осуществление предварительной проверки предстоящих расходов (зачастую такие проверки проводятся лицами, не имеющими юридической и экономической подготовки), а также наличие коррупционной составляющей при проведении экономических экспертиз, направленных на подтверждение эффективности контрактов в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

На наш взгляд, наиболее эффективным способом предупреждения нарушений, связанных с расходованием бюджетных средств, является контроль общественный, что в известной мере доказывается деятельностью Общероссийского народного фронта. Общественный контроль – это правомерная деятельность представителей общественных организаций, объединений, движений, которая направлена на выявление и предупреждение нарушений интересов общества в различных сферах, в том числе эффективного, целевого и законного использования государственных ресурсов. Необходимо отметить, что Правительство РФ предусматривает общественное обсуждение бюджетных расходов в сфере государственных закупок. Так, в соответствии с приказом Минэкономразвития России предусмотрены правила проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд [5]. Эти правила распространяются только на те контракты, начальная цена которых превышает 1 млрд рублей, то есть единственным критерием для обязательного общественного обсуждения контракта является его стоимость.

В приказе перечислен обширный круг субъектов, имеющих право участвовать в общественном обсуждении данных контрактов. Процедура общественного обсуждения проводится посредством сети Интернет на соответствующем официальном сайте. К недостаткам организации процедуры обсуждения необходимо отнести добровольность участия в обсуждении и, как следствие, возможную заинтересованность от-

дельных субъектов, в результате чего эффективность данной процедуры может быть крайне низка.

Эксперты Общероссийского народного фронта провели мониторинг общественных обсуждений и выявили, что с 1 января 2015 г. закупки на сумму свыше 1 млрд рублей составили лишь 0,0014 % от общего количества тендеров муниципального уровня и менее 0,0086 % от числа тендеров регионального уровня, размещенных на портале государственных закупок [14].

С 1 января 2017 г. вступает в силу ст. 20 «Обязательное общественное обсуждение закупок» Федерального закона № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», которой предусмотрено установление Правительством случаев проведения обязательного общественного обсуждения государственных закупок и его порядок [3]. В целях реализации данной нормы Минэкономразвития России разработало проект постановления правительства об установлении порядка проведения обязательного общественного обсуждения крупных государственных закупок [9]. Анализ данного проекта позволяет сделать вывод, что он дублирует действующий приказ Минэкономразвития и не отражает новую ситуацию в экономике страны, когда в условиях кризиса необходимо более рационально и бережно расходовать бюджетные средства.

К подобному выводу после изучения указанного проекта пришли и эксперты Общероссийского народного фронта, которые считают, что сама процедура общественных обсуждений должна подвергнуться изменениям: «В настоящее время она не предусматривает непрямого участия профессиональных экспертных сообществ – их представители могут принимать участие в обсуждениях лишь как заинтересованные граждане. Вместе с тем рядовые граждане не всегда могут точно определить, насколько целесообразна та или иная закупка, корректно ли составлена техническая документация и насколько обоснована цена контракта, и только профильные профессиональные объединения и сообщества могут дать четкую и квалифицированную оценку» [14].

Кроме необходимости участия в общественном обсуждении представителей профессиональных сообществ активисты Общероссийского народного фронта предлагают предусмотреть

дополнительные критерии таких обсуждений, в частности, установить обязательность обсуждений при проведении закупок, предметом которых являются объекты капитального строительства социального назначения стоимостью менее 1 млрд рублей [14].

По нашему мнению, для осуществления общественного контроля как формы предварительного финансового контроля должна быть создана общественная структура, в составе которой могут быть сформированы отраслевые рабочие группы. По результатам обязательного общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы-графики, извещения об осу-

ществлении закупок, документацию о закупках или закупки могут быть отменены. Для эффективной и единообразной работы данной структуры необходима разработка стандартов, включающих в себя порядок проведения обсуждения, порядок подбора профессиональных участников с учетом отраслевых особенностей объектов обсуждения и соблюдения принципа независимости, порядок выработки решения по итогам обсуждения и т. д. Такой порядок предварительного общественного контроля, на наш взгляд, будет соответствовать требованиям времени к повышению эффективности государственных расходов во всех сферах.

### **Библиографический список**

1. Делягин, М. Эпидемия безответственности [Электронный ресурс] / М. Делягин // Персон. сайт Михаила Делягина. – Режим доступа: <http://delyagin.ru/articles/88156-ye-epidemiya-bezotvetstvennosti.html> (дата обращения 09.09.2015).
2. Лимская декларация руководящих принципов контроля [Электронный ресурс] : принята в г. Лиме 17–26 окт. 1977 г. IX Конгрессом Междунар. орг. высш. органов финансового контроля (ИНТОСАИ) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
4. О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 25 июля 1996 г. № 1095 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 31. – Ст. 3696.
5. Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей : приказ М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 10 окт. 2013 г. № 578 // Рос. газ. – 2013. – 9 дек.
6. Объем нарушений при использовании средств федерального бюджета в 2014 г. увеличился почти в 7 раз [Электронный ресурс] // Счетная палата Рос. Федерации. – Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/23584](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/23584) (дата обращения: 18.09.2015).
7. Пансков, В. Г. О некоторых вопросах государственного финансового контроля в стране / В. Г. Пансков // Финансы. – 2002. – № 5. – С. 56–60.
8. Погосян, Н. Д. Необходимость совершенствования законодательства и реформирования Счетной палаты Российской Федерации (правовые и экономические аспекты) / Н. Д. Погосян // Тр. Моск. гос. юрид. акад. – М., 1998. С. 64–113.
9. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#пра=38792> (дата обращения: 17.09.2015).
10. Хорина, Л. Я. К вопросу о балансе интересов в сфере бюджетного федерализма / Л. Я. Хорина // Финансовое право. – 2002. – № 2. – С. 18–28.
11. Хурсевич, С. Оптимизация финансовой поддержки как основа совершенствования бюджетной системы / С. Хурсевич // Бюджет. устройство в Рос. Федерации. – М., 1997. – С. 75–88.
12. Шохин, С. О. Правовое обеспечение деятельности контрольно-счетных органов субъектов РФ (проблемы и перспективы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 / С. О. Шохин. – М., 1999. – 40 с.
13. Шохин, С. О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации / С. О. Шохин. – М. : Финансы и статистика, 1999. – 350 с.
14. Эксперты ОНФ: Для повышения эффективности госрасходов кабмин должен расширить возможности для «народной экспертизы» закупок [Электронный ресурс] // Общерос. нар. фронт. – Режим доступа: <http://onf.ru/2015/09/23/eksperty-onf-dlya-povysheniya-effektivnosti-gosrashodov-kabmin-dolzhen-rasshirit/> (дата обращения: 23.09.2015).