

Оценка эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации: конституционно-правовой анализ

Гончаров В.В.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет имени И.Т. Трубилкина»

В связи с тем, что значительная часть средств государственных и муниципальных бюджетов в России расходуется посредством задействования процедур государственных и муниципальных закупок, они должны быть объектом мероприятий общественного контроля. При этом важное значение приобретает необходимость построения системы оценки эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками.

Цель данной работы – выявить и обосновать необходимость оценки эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации.

Материал и методы. Материалом исследования послужили результаты организованных и осуществленных мероприятий общественного контроля в отношении органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, государственных и муниципальных учреждений и предприятий, проводивших закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, отраженные как в итоговых документах органов общественного контроля, так и в трудах российских ученых, статистических сборниках, сборниках аналитических материалов по результатам проведенных мероприятий общественного контроля. С этой целью использовались логический метод, метод системного анализа, синтеза и обобщения, статистический метод, сравнительно-правовой метод, интервьюирование, классификация.

Результаты и обсуждение. В ходе проведения научного исследования было доказано, что организация и осуществление общественного контроля за публичными закупками в России имеет особое значение в силу масштабности публичных закупок, величины расходования бюджетных средств по результатам их проведения, а также зависимости процесса реализации гражданами Российской Федерации своих прав (например, на образование, получение квалифицированной медицинской помощи и т.п.) от результатов проведения государственных и муниципальных закупок. В статье обоснована необходимость разработки и осуществления методик оценки эффективности организации и проведения мероприятий общественного контроля. Автором разработан и обоснован показатель (в %) финансовой эффективности мероприятия общественного контроля (ПФЭ), который можно рассчитывать, например, при осуществлении общественного (публичного) слушания по результатам проведения государственных и муниципальных закупок.

Заключение. Оценка эффективности организации и осуществления общественного контроля за публичными закупками в России позволяет провести анализ его результативности, осуществляя гибкое регулирование периодичности и масштабов проведения данных мероприятий. Это дает возможность сопоставить расходы на проведение мероприятий общественного контроля и сумм выявленного в ходе их проведения ущерба, причиненного государственному или муниципальному бюджету.

Ключевые слова: оценка эффективности, организация, осуществление, общественный контроль, государственный, муниципальный, закупки, Российская Федерация, анализ, конституционно-правовой.

Efficiency Evaluation of the Organization and Implementation of Public Control over State and Municipal Procurement in the Russian Federation: Constitutional and Legal Analysis

Goncharov V.V.

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Kuban State I.T. Trubilin University"

Due to the fact that a significant part of the state and municipal budgets in Russia is spent through the use of state and municipal procurement procedures, they should be subject to public control measures. At the same time, the need to build a system to assess the effectiveness of the organization and implementation of public control over state and municipal procurement becomes important.

The purpose of this work is to identify and justify the need to assess the effectiveness of the organization and implementation of public control over state and municipal procurement in the Russian Federation.

Material and methods. The material of the study was the results of organized and implemented measures of public control in relation to public authorities and local self-government in the Russian Federation, state and municipal institutions and enterprises that carried out purchases of goods, works and services for state and municipal needs, reflected both in the final documents of public control, and in the works of Russian scientists, statistical collections, collections of analytical materials on the results of public control activities. For this purpose, the logical method, the method of system analysis, synthesis and generalization, statistical method, comparative legal method, interviewing, classification were used.

Findings and their discussion. In the course of the research, it was proved that the organization and implementation of public control over public procurement in Russia is of particular importance due to the scale of public procurement, the amount of budgetary funds spent on the results of their conduct, as well as the dependence of the process of the implementation by citizens of the Russian Federation of their rights (for example, education, qualified medical care, etc.) on the results of state and municipal procurement. The paper substantiates the need for the development and implementation of methods for assessing the efficiency of the organization and conduct of public control measures. The author has developed and justified the indicator (in %) of the financial efficiency of public control measures (PFE), which can be calculated, for example, in the implementation of public hearings on the results of state and municipal procurement.

Conclusion. Evaluation of the efficiency of the organization and implementation of public control over public procurement in Russia allows to analyze its effectiveness, providing flexible regulation of the frequency and scope of these activities. This makes it possible to compare the costs of carrying out public control measures and the amounts of damage identified in the course of their implementation caused to the state or municipal budget.

Key words: efficiency assessment, organization, implementation, public control, state, municipal, procurement, Russian Federation, analysis, constitutional and legal.

Согласно Конституции Российской Федерации единственным источником власти в стране и носителем государственного суверенитета является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть как непосредственно (через референдум и свободные выборы), так и с помощью им избираемых и формируемых органов государственной власти и местного самоуправления. Данные конституционные принципы народовластия и участия граждан в управлении делами государства нуждаются в системе юридических гарантий, важное место среди которых играет институт общественного контроля. В связи с тем, что значительная часть средств государственных и муниципальных бюджетов в России расходуется путем задействования процедур государственных и муниципальных закупок, они должны быть объектом мероприятий общественного контроля. При этом важное значение приобретает необходимость построения системы оценки эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками.

Цель работы – выявить и обосновать необходимость оценки эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации.

Материал и методы. Материалом исследования послужили результаты организованных и осуществленных мероприятий общественного контроля в отношении органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, государственных и муниципальных учреждений и предприятий, проводивших закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, отраженные как в итоговых документах органов общественного контроля, так и в трудах российских ученых, статистических сборниках, сборниках аналитических материалов по результатам проведенных мероприятий общественного контроля. С этой целью использова-

лись логический метод, метод системного анализа, синтеза и обобщения, статистический метод, сравнительно-правовой метод, интервьюирование, классификация.

Результаты и обсуждение. В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в России и носителем суверенитета является ее многонациональный народ [1]. Это нашло отражение в формулировании и закреплении в Основном законе страны конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами. При этом Основной закон страны особо подчеркивает недопустимость присвоения власти в России, принадлежащей народу (путем захвата власти или присвоения властных полномочий), под угрозой преследования по федеральному закону (вплоть до применения к нарушителям данной конституционно-правовой нормы мер уголовной ответственности).

Однако данные принципы нуждаются в системе юридических гарантий, обеспечивающих их реализацию в реальной практике общественной жизни. Одной из важнейших юридических гарантий реализации конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении государственными делами является институт общественного контроля в Российской Федерации.

Представляется, что под общественным контролем в России следует понимать совокупность облеченных в правовую форму принципов, норм и общественных институтов, представляющих собой объединения граждан, массовая и добровольная деятельность которых направлена на осуществление контроля за формированием и функционированием органов государственной власти и местного самоуправления, а также за деятельностью уполномоченных юридических и физических лиц, которые наделены действующим законодательством определенным набором властных полномочий, осуществляемых ими самостоятельно, либо совместно с органами государствен-

ной власти и местного самоуправления, либо от их имени и (или) по их поручению, в целях обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, формирования и функционирования органов публичной власти в соответствии с действующим законодательством и недопущения присвоения власти или ее узурпации отдельными органами власти и их должностными лицами.

В качестве целей общественного контроля в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» выступают:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [2].

В связи с этим важную роль в достижении указанных целей играет общественный контроль за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации.

Возможность осуществления мероприятий общественного контроля за организацией и проведением закупок продукции для публичных нужд (финансируемых из государственных и муниципальных бюджетов) не противоречит требованиям федеральных законов от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3; 4].

Необходимость проведения общественного контроля в отношении государственных и муниципальных закупок обусловлена рядом причин:

1) На долю государственных и муниципальных закупок приходится значительная доля

государственных и муниципальных бюджетных расходов. С.М. Жилин справедливо отмечает: «Анализ расходной части консолидированного государственного бюджета за последние 10 лет (2008–2017 годы) показывает, что на долю публичных закупок продукции для государственных нужд в той или иной форме приходится от трети до половины федерального и региональных бюджетов. При этом наблюдаемая динамика ужесточения законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок свидетельствует о том, что доля расходов бюджетов, опосредованных данными процедурами, будет возрастать» [5, с. 117]. Следовательно, контроль общества за расходованием бюджетных средств, которые собственно и формируются населением (как физическими, так и юридическими лицами), является действенной формой обеспечения, с одной стороны, законности в сфере государственных и муниципальных закупок, а с другой стороны, эффективности и целесообразности расходования бюджетных средств органами публичной власти.

2) В большинстве случаев от результатов проведения государственных и муниципальных закупок зависит реализация гражданами Российской Федерации своих прав (например, на образование, получение квалифицированной медицинской помощи и т.п.). Так, К.С. Левичев отмечает, что «по результатам проведения мероприятий общественного контроля за муниципальными закупками в Южном федеральном округе в 2017 году было обнаружено, например, что закупка лекарственных препаратов осуществлялась в отдельных субъектах России по ценам, завышенным в 1,3–10 раз относительно рыночных. В результате этого граждане, имеющие право на получение лекарственных препаратов от государства на льготных условиях или бесплатно, по предварительным подсчетам недополучили от 30% до 90% лекарственных препаратов в различных регионах федерального округа (так как общая сумма расходов по данной бюджетной статье ограничена определенной суммой)» [6, с. 37].

3) Бесконтрольное (со стороны общества) проведение государственных и муниципальных закупок является идеальной базой для формирования и роста коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления, что создает угрозу в реализации конституционных прав, свобод и законных интересов граждан России и их объединений. По мнению ряда авторов, общий объем хищений бюджетных средств в Российской Федерации в сфере государственных и муниципальных закупок (например, путем приобретения товаров, работ и услуг по искусственно завышенной стоимости), составляет более 1 триллиона рублей в год [7, с. 44].

Необходимость осуществления оценки эффективности и результативности мероприятий

общественного контроля в Российской Федерации является предметом научного исследования сравнительно с недавнего времени. При этом ряд авторов справедливо настаивает на необходимости построения моделей оценки эффективности деятельности субъекта общественного контроля в современной Российской Федерации как обязательного условия их финансирования из государственных и муниципальных бюджетов. В частности, П.А. Корягин предлагает рассчитывать эффективность субъектов общественного контроля по количеству и качеству их деятельности, используя в качестве эмпирического материала опросы общественного мнения, анкеты самоанализа субъекта общественного контроля и экспертные опросы [8].

Отдельные попытки разработки и внедрения методик оценки эффективности деятельности субъектов общественного контроля делаются на уровне Общественной палаты России (например, в проекте Методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Российской Федерации эффективности работы Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (редакция № 2 от 18.05.2011), [9] а также на уровне общественных палат субъектов Российской Федерации (в частности, в проекте методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Свердловской области эффективности работы общественных советов при исполнительном органе власти Свердловской области) [10].

Так, в разработанном Общественной палатой страны проекте методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Российской Федерации эффективности работы общественных советов при федеральных органах исполнительной власти предлагается формировать базу количественных и качественных показателей для расчета рейтинговой оценки общественных советов при федеральных органах исполнительной власти на основе: их отчетов о своей деятельности (раз в квартал и за отчетный год); анализа информационного поля; отзывов руководства министерств и ведомств; отзывов общественных объединений (при этом расчет эффективности производится путем начисления баллов за каждое проведенное эффективное мероприятие) [9].

Данный эмпирический материал позволяет оценить эффективность и результативность мероприятий общественного контроля, осуществляемых общественными советами при федеральных органах государственной власти, в различных отраслях государственного управления с точки зрения как самого государственного аппарата, так и населения в масштабах всей страны.

Разработанные на региональном уровне проекты методик, аналогичные вышеназванной методике Общественной палаты Российской

Федерации, отличает меньшее число эмпирических источников. Так, в проекте Методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Свердловской области эффективности работы общественных советов при исполнительном органе власти Свердловской области предлагается формировать базу количественных и качественных показателей для расчета рейтинговой оценки общественных советов на основе: их отчетов о своей деятельности за отчетный год; отзывов руководства исполнительного органа власти; отзывов экспертов (при этом расчет эффективности производится путем начисления баллов за каждое проведенное эффективное мероприятие) [10].

Представляется, что для оценки эффективности организации и осуществления общественного контроля власти в Российской Федерации можно использовать различные качественные и количественные показатели.

Однако важное значение для анализа эффективности построения и функционирования системы общественного контроля на любом ее уровне имеет оценка соотношения финансовых затрат, осуществленных из государственных или муниципальных бюджетов на проведение мероприятий общественного контроля, и их результатов, которую, однако, можно производить не по всем формам общественного контроля.

Например, при осуществлении такой формы общественного контроля, как общественное обсуждение, просчитать экономическую выгоду от предложений, разработанных субъектом общественного контроля, в большинстве случаев не представляется возможным. Однако при реализации других форм общественного контроля, например общественного (публичного) слушания, возможно подсчитать экономическую эффективность подобного мероприятия.

В частности, при осуществлении общественного (публичного) слушания по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд можно подсчитать величину финансовой отдачи от мероприятия, которая будет равна величине выявленных нарушений (например, разнице между завышенной ценой контракта и средней рыночной ценой закупаемых по контракту товаров, работ или услуг). При этом можно использовать следующий показатель.

Показатель (в %) финансовой эффективности мероприятия общественного контроля (далее также ПФЭ), который следует рассчитывать, например, при осуществлении общественного (публичного) слушания по следующей формуле:

$$\text{ПФЭ} = (S_{m1} + S_{m2} + S_{m3} + \dots S_{mn}) / S_z \cdot 100\%,$$

где S_z – общественное (публичное) слушание;

$Sm_1 + Sm_2 + Sm_3 + \dots Sm_n$ – сумма величин выявленных нарушений по всем мероприятиям ($m_1, m_2, m_3 \dots m_n$), проведенным за год по данной форме общественного контроля (общественного (публичного) слушания);

Sz – общая сумма затрат на проведение мероприятий по данной форме общественного контроля (общественного (публичного) слушания), осуществленная за год.

Данный показатель позволит оценить соотношение финансовых затрат на проведение мероприятий общественного контроля (например, в форме общественных (публичных) слушаний, осуществленных в течение года, и финансовой отдачи от данных мероприятий, равной величине выявленных нарушений.

При этом данный показатель можно рассчитывать не только за календарный год, но и за меньшие промежутки времени (месяц, квартал, полугодие).

Подобная оценка эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации, как уже отмечалось ранее нами в иных публикациях [11–13], позволяет перераспределить усилия и финансовые ресурсы субъектов общественного контроля (особенно общественных палат и советов федерального, регионального и муниципального уровня) в сторону проведения мероприятий общественного контроля, которые дают наиболее эффективную отдачу от вложенных средств.

Так, по исследованиям Л.И. Ковалевой, расчет показателя (в %) финансовой эффективности мероприятия общественного контроля за муниципальными закупками на территории ряда муниципальных образований в Самарской области во II квартале 2019 года показал, что он может достигать величины в несколько десятков тысяч % (то есть сумма затрат на проведение мероприятий общественного контроля за муниципальными закупками меньше сумм выявленных нарушений в сотни раз) [14, с. 33].

Это доказывает, с одной стороны, огромную эффективность данной разновидности мероприятий общественного контроля, а с другой стороны, необходимость расширения числа, периодичности и глубины охвата подобными мероприятиями всей системы государственных и муниципальных закупок.

Заключение. Оценка эффективности организации и осуществления общественного контроля за государственными и муниципальными закупками в Российской Федерации позволяет не только проанализировать результативность проводимых субъектами общественного контроля

контрольных мероприятий, но и осуществлять гибкое регулирование периодичности данных мероприятий, ширину и глубину охвата их проведения. Кроме того, становится возможным сопоставить расходы на проведение мероприятий общественного контроля и сумм выявленного в ходе этого ущерба, причиненного государственному или муниципальному бюджету, допущенного органами государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, государственными и муниципальными казенными учреждениями, проводившими закупки товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Рос. газета. – 1993. – 19 дек.
2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ // Рос. газета. – 2014. – 23 июля.
3. Об Общественной палате Российской Федерации: Федер. закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее СЗ РФ). – 11.04.2005. – № 15. – Ст. 1277.
4. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.
5. Жилин, С.М. Государственные и муниципальные закупки в России / С.М. Жилин. – М., 2019. – 313 с.
6. Левичев, К.С. Общественный контроль в сфере государственных и муниципальных закупок / К.С. Левичев. – Калининград, 2018. – 181 с.
7. Алещенко, К.И. Оценка эффективности общественного контроля в отношении публичных закупок в Российской Федерации: монография / К.И. Алещенко. – М., 2019. – 155 с.
8. Корягин, П.А. Оценка эффективности деятельности субъекта общественного контроля в современной Российской Федерации: построение модели / П.А. Корягин // Право и политика. – 2017. – № 6. – С. 24–30.
9. Проект методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Российской Федерации эффективности работы Общественных советов при федеральных органах исполнительной власти (ред. № 2 от 18.05.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oprf.ru>. – Дата доступа: 01.09.2019.
10. Проект методики определения рейтинговой оценки Общественной палатой Свердловской области эффективности работы общественных советов при исполнительном органе власти Свердловской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.opso66.ru/upload_files/metodika-opredeleniya-reytingovoy-otsenki-obshchestvennoy-palatoj-so-effektivnosti-raboty-obshchestvennykh-sovetov-pri-iov-sverdlovskoy-oblasti.pdf. – Дата доступа: 01.09.2019.
11. Гончаров, В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: монография / В.В. Гончаров. – М., 2019. – 256 с.
12. Гончаров, В.В. Оценка эффективности организации и осуществления общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гончаров // Сацьяльна-економічна і правова дослідження. – 2019. – № 2. – С. 24–34.
13. Гончаров, В.В. Об институтах общественного контроля исполнительной власти в Российской Федерации / В.В. Гончаров, Л.И. Ковалева // Власть. – 2009. – № 1. – С. 72–75.
14. Ковалева, Л.И. Критерии оценки эффективности мероприятий общественного контроля в Российской Федерации / Л.И. Ковалева. – М., 2019. – 110 с.

Поступила в редакцию 28.10.2019