

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Чертова Надежда Андреевна,
доктор юридических наук, профессор,
Северный (Арктический) федеральный
университет им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск
e-mail: chertova@narfu.ru

Фатиева Ирина Андреевна,
студентка 4-го курса Высшей школы
экономики, управления и права,
Северный (Арктический) федеральный
университет им. М. В. Ломоносова,
г. Архангельск
e-mail: fatieva.ia@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается феномен общественного финансового контроля как один из субинститутов гражданского общества. Авторами обозначаются субъекты, уполномоченные на осуществление деятельности в анализируемой области, а также формы реализации их полномочий. Также статья содержит ряд предложений по систематизации правового регулирования общественного финансового контроля.

Ключевые слова: гражданское общество, общественный контроль, финансовый контроль, общественная экспертиза, общественный финансовый контроль.

INSTITUTE OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL AS AN INDICATOR OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

Chertova N. A.
Doctor of Law, Professor
Northern (Arctic) Federal University named
after M. V. Lomonosov
Arkhangelsk
e-mail: chertova@narfu.ru

Fatieva I. A.
4th year student of Higher school
of Economics, Management and Law
Northern (Arctic) Federal University named
after M. V. Lomonosov
Arkhangelsk
e-mail: fatieva.ia@mail.ru

Summary. The article deals with the phenomenon of public financial control as one of the sub-institutions of civil society. The authors identify the subjects authorized to carry out activities in the analyzed area, as well as the forms of implementation of their rights. The article also contains a number of proposals for systematization of legal regulation of public financial control.

Keywords: civil society, public control, financial control, public expertise, public financial control.

В настоящее время в доктрине сформирована разнородная система подходов к определению феномена гражданского общества, в основе которой лежат прежде всего различия в понимании его функций и правовой природы. Так, сопоставляя данные критерии, Д. Ю. Бельчич выделяет философско-этнический, натуралистический, теоцентрический и теологический подходы. Ученый справедливо отмечает, что объединяющим фактором, лежащим в основе всех вышеперечисленных концепций понимания гражданского общества, является институт гражданства как социального статуса человека, наделяющего его «правами и ответственностью» [1, с. 1]. Развивая данную позицию, профессор, доктор юридических наук Ю. А. Тихомиров определяет гражданское общество в том числе как «структурно-правовой» и «непосредственный» способ «прямого участия в принятии социально значимых решений» [13].

Следовательно, к числу ключевых функций гражданского общества можно отнести формирование гражданской культуры и, по объективной оценке Ф. Шмиттера, «консолидацию демократии», что выражается в содействии становлению и развитию горизонтальных связей между различными элементами социума. Более того, рассматриваемый феномен опосредует формирование политической и гражданской ответственности индивидов и предопределяет упорочение коммуникативных каналов между органами управления и гражданами [2, с. 16–17].

Резюмируя, полагаем, что вышеупомянутые функции гражданского общества могут быть по своему существу сведены в категорию общественного контроля. Нельзя не согласиться с по-

зицией С. М. Зубарева, утверждающего, что общественный контроль может быть рассмотрен сугубо через «призму» гражданского общества, но в то же время может быть осуществлен только при условии достижения достаточного уровня его развития.

Принимая во внимание, что общественный контроль может быть осуществлен во многих сферах жизнедеятельности общества, полагаем справедливым утверждение о том, что общественный финансовый контроль является его субинститутом, обладает характерными признаками и назначением, а также является одним из способов представления и защиты частных экономических интересов граждан [3, с. 3].

На сегодняшний день легальное определение феномена общественного финансового контроля отсутствует. Его правовое регулирование базируется в наибольшей степени на положениях Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» от 21.07.2014 № 212-ФЗ [8] (далее по тексту – Федеральный закон № 212). Исходя из определения общественного контроля, закрепленного в ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 212, можно прийти к выводу о том, что общественный финансовый контроль осуществляется компетентными субъектами в целях наблюдения, общественной проверки, анализа и общественной оценки экономической деятельности и издаваемых органами управления финансовых нормативных правовых актов. Предложенная нами дефиниция может быть конкретизирована путем перечисления конкретных объектов и средств осуществления общественного финансового контроля. Так, например, А. В. Лапин и М. А. Лапина перечисляют следующие виды деятельности органов управления, которые могут выступать предметом общественного контроля: финансовое планирование, зачисление, организация движения и использование финансовых и материальных средств.

Необходимо отметить, что на настоящий момент институт общественного финансового контроля используется законодателем в текстах ряда нормативных правовых актов, что еще раз подчеркивает значимость вопроса о законодательном определении его правового статуса. Так, например, Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации» [5] в главе 3 содержит указание на возможность общественного контроля за формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений, который осуществляется общественным советом как органом, формируемым на паритетных основах из представителей общероссийских объединений работодателей и профессиональных союзов.

Базируясь на положениях ст. 9 Федерального закона № 212, А. В. Лапин и М. А. Лапина называют следующих возможных субъектов общественного финансового контроля: «Общественная палата РФ и ее региональные отделения, общественные советы при государственных и муниципальных органах, общественные объединения, специализирующиеся на деятельности по осуществлению общественного финансового контроля, контрольно-ревизионные органы внутри общественных объединений и иных некоммерческих организаций, осуществляющие внутренний финансовый контроль, граждане» [3, с. 6]. Таким образом, наиболее значимая роль в реализации анализируемого феномена принадлежит Общественной палате РФ, а также общественным советам при органах управления.

Правовой статус Общественной палаты РФ определяется в соответствии с положениями Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ [7] (далее по тексту – Федеральный закон № 32-ФЗ), в то время как деятельность общественных палат субъектов РФ регламентируется на основании соответствующих законов субъектов.

В соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 16 Федерального закона № 32, Общественная палата РФ вправе в том числе «давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации» органами власти и местного самоуправления. Н. И. Огнева справедливо отмечает, что настоящая норма не указывает на конкретный перечень сфер деятельности органов власти, нарушения в которых могут быть выявлены посредством общественного контроля. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Общественная палата РФ уполномочена на дачу заключений и в сфере финансовой деятельности государства [3, с. 8].

Так, например, результирующим документом «нулевых чтений» проекта федерального закона № 802503-7 «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» [4] стало заключение Общественной палаты РФ от 11 октября 2019 года (далее по тексту – Заключение), подготовленное не только с учетом результатов общественных слушаний, но так-

же на основании мнения общественных экспертов и представителей профессионального сообщества. В Заключении был сформирован перечень проблемных и недоработанных, по мнению общественных экспертов, аспектов, а также был выдвинут ряд предложений по совершенствованию подготовленного документа. В частности, эксперты указали на недостаточность заложенной финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, необходимость увеличения объемов межбюджетных трансфертов в отношении закрытых административно-территориальных образований, а также на важность выделения бюджетных ассигнований на переобучение всех категорий граждан.

Областной закон «Об Общественной палате Архангельской области» от 02.07.2012 № 500-32-ОЗ [6] (далее по тексту – Областной закон № 500-32-ОЗ) в соответствии с положениями Федерального закона № 212 наделяет Общественную палату региона правом на осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, а также государственных и муниципальных организаций, осуществляющих отдельные властные полномочия на территории Архангельской области в порядке, установленном действующим законодательством. Таким образом, законодатель вновь не конкретизировал сферы, в которых Общественная палата региона может осуществлять общественный контроль, что распространяет ее полномочия в том числе и на финансовую область деятельности органов управления и поименованных в законе организаций. Анализируя структуру Общественной палаты Архангельской области, можно сделать вывод о том, что данный вопрос находится в компетенции Комиссии по развитию институтов гражданского общества и общественному контролю [9].

Говоря о комиссиях при органах исполнительной власти как субъектов общественного финансового контроля, следует особенно отметить деятельность Общественного совета при Министерстве экономического развития РФ (далее по тексту – Общественный совет), правовой статус которого регулируется приказом Минэкономразвития России от 10 декабря 2018 г. № 677 [10].

Согласно Отчету о результатах деятельности Общественного совета за 2019 год, в число приоритетных задач данного органа входят в том числе подготовка заключений по результатам общественной экспертизы проектов документов, разрабатываемых Минэкономразвития РФ, разработка предложений по улучшению деятельности Министерства, иные задачи в соответствии с компетенцией Общественного совета.

В рамках предоставленных полномочий в 2019 году на заседаниях Общественного совета был поднят перечень вопросов, непосредственно связанных с компетенциями Министерства. Так, были рассмотрены проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», проект федерального закона «Об электронных торгах в Российской Федерации», вопросы, связанные с реализацией механизма «фабрики проектного финансирования» и т. д. [12].

Опыт деятельности общественных советов при органах власти был воспринят и на региональном уровне. Например, нельзя не отметить особую роль Общественного совета при Министерстве экономического развития Архангельской области в развитии инвестиционной деятельности на территории региона: согласно протоколу заседания № 2 от 25 мая 2020 года, Министерству экономического развития поручалась разработка проекта постановления Правительства Архангельской области «О внесении изменений в Регламент сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых и (или) планируемых к реализации на территории Архангельской области» [11], что находилось в непосредственной взаимосвязи с принятием Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Резюмируя все вышесказанное, следует сделать вывод о том, что с точки зрения действующего законодательства феномен общественного финансового контроля, по нашей оценке, является одним из наименее урегулированных институтов гражданского общества. В то же время в современном обществе его значимость не может быть не принята во внимание: несмотря на отсутствие надлежащей нормативной правовой базы, полномочиями по осуществлению данной деятельности наделен перечень органов, которые по итогам процедур общественной оценки и экспертизы могут повлиять на экономическую деятельность соответствующих органов управления. Таким образом, для дальнейшего становления и развития общественного финансового кон-

троля как субинститута гражданского общества, а также успешного достижения целей последнего необходимо не только принятие федерального закона «О финансовом контроле в РФ», но и расширение компетенций тех субъектов, которые на настоящий момент времени наделены правами в области реализации контролирующих финансовых функций.

Литература

1. Бельчич Д. Ю. Концепт «гражданское общество» в западной философской мысли: от Платона до Г. В. Ф. Гегеля // Социум и власть. – 2011. – № 1 (29). – С. 107–111.
2. Зырьянов С. Г. Основные функции гражданского общества: теоретический аспект / С. Г. Зырьянов, А. Н. Лукин // Социум и власть. – 2017. – № 2 (64). – С. 15–20.
3. Лапин А. В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества / А. В. Лапин, М. А. Лапина // Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 2–6.
4. О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов: Заключение Общественной палаты Российской Федерации по результатам «нулевого чтения» проекта Федерального закона № 802503-7. – URL: https://www.oprf.ru/files/1_2019dok/zakl802503-7_byudzhzet2020_19112019.pdf (дата обращения: 29.08.2020).
5. Об инвестировании средств для финансирования накопительной пенсии в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 111-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3028.
6. Об Общественной палате Архангельской области: Областной закон от 02.07.2012 № 500-32-ОЗ. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/962034582> (дата обращения: 30.08.2020).
7. Об Общественной палате РФ: Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277.
8. Об основах общественного контроля: Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30. – Ст. 4213.
9. Общественная палата Архангельской области. – URL: <https://opao.ru/structura/komissii-i-rabochie-gruppy-op/> (дата обращения: 30.08.2020).
10. Общественный совет / Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/about/obshchestvennyu_sovet/ (дата обращения: 30.08.2020).
11. Общественный совет при Министерстве экономического развития Архангельской области / Правительство Архангельской области. – URL: https://dvinaland.ru/gov/iogv/mines/public_council/ (дата обращения: 30.08.2020).
12. Отчет о результатах деятельности Общественного совета при Минэкономразвития России / Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/a16dc7830a3b9b4b1408e1541d996979/otchet_oc_2019.pdf (дата обращения: 31.08.2020).
13. Полякова В. Э. Институты гражданского общества. – Доступ из СПС «Консультант-Плюс».