

3. Мартышкин С.А. Государственная служба зарубежных стран: ранние этапы эволюции. Вестник Самарского государственного университета. 2015. № 2 (124). С. 229-235. // Вестник Самарского государственного университета. 2015. № 2 (124). С. 229-235.

S.A. Klyuchnikov*

THE INTEGRATION OF SOCIETY AS A NECESSARY OBJECT OF PUBLIC POLICY IN RUSSIA

The article is devoted to the topic of the integration of modern Russian society. It passes through major social systems: family, cooperation, market, Association, community. The level of integration in society is variable and it has its optimal value at each level of its development. To do this, in Russia it is necessary to form a special administrative body.

Key words: integration, social system, the integrity level of social systems.

*© Klyuchnikov, S. A.

Klyuchnikov Sergey Alexandrovich - associate Professor of the Department of state and municipal management, Samara University

V.V. Лукьянова*

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В статье говорится о том, что развитие и совершенствование форм общественного контроля во всех сферах деятельности органов власти будет способствовать совершенствованию сферы государственного управления, что в целом положительно скажется на социальной эффективности государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: контроль, общественный контроль, коррупция, гражданское общество, государственные и муниципальные органы власти.

Любая деятельность предполагает поиск путей результативного и рационального ее осуществления. Результативность и эффективность любой деятельности связана с достижением конкретных результатов с наименьшими издержками. Эффективностью может обладать любой процесс,

* © Лукьянова В.В., 2016

Лукьянова Валентина Васильевна – доцент кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета

который приносит какой-либо результат. Эффект в этой связи необходимо рассматривать как характеризующее результат абсолютное свойство данного процесса. Эффективность призвана выражать совокупность существенных, устойчивых и наиболее общих связей относительно полученных результатов деятельности и затрат, произведенных в ходе осуществления данной деятельности [11].

Деятельность управленца состоит в руководстве, иными словами, в управлении, которое нацелено на достижение намеченных целей. В том случае, когда управленческая система призвана обеспечивать реализацию целей при рациональном и оптимальном использовании имеющихся ресурсов, то такая система может называться эффективной. Внутренняя

управления Самарского университета

дифференциация (организационная, экономическая, политическая, социальная и др.) определяет многообразие оценок управленческой эффективности. В особенности это можно считать справедливым применительно к государственному управлению. В том случае, когда политическая эффективность государственного управления сопряжена с такими явлениями, как легитимность, уровень демократизации общества, распределение властных полномочий, вертикаль власти, то экономическая эффективность определяется степенью открытости экономики, свободой ведения бизнеса, объемами производства и т. д. Социальная же эффективность государственного управления по существу заключается в одном - в установлении конкретных, работоспособных механизмов общественной координации. Важно отметить, что на сегодняшний день доминировавший исторически в оценке эффективности государственного управления критерий экономической эффективности свое место уступает более широкому критерию - социальному. Такая динамика продиктована становлением постиндустриального общества, развитие которого основано на человеческом капитале. Социальная эффективность, как критерий, является наиболее близким к понятиям общественного благополучия, общественного блага и социальной справедливости.

Любое общество осуществляет определенное взаимодействие с государством, и эффективность политики в области управления определяет качество и уровень данного взаимодействия. И одной из наименее исследованных сфер науки управления является проблема определения эффективности и выявление результатов управления социально-экономическими системами. Но, осуществление оценки эффективности рассматриваемой деятельности обладает важной практической ценностью, предоставляет возможность подсчет того, насколько правильно, рационально выбраны направления деятельности и каков результат, ею принесенный. Эффективность социально-экономического развития государства, его территорий, хозяйствующих субъектов напрямую находятся в зависимости от эффективности системы государственного управления.

Включение граждан в местное самоуправление представляет собой одну из наиболее важных задач для всех субъектов взаимодействия, местная

власть должна создавать условия для участия населения в процессах управления. Сообщество, являясь, и источником власти, и конечным потребителем принятых ею решений, несет непосредственную ответственность за принятые решения.

Важным моментом при обеспечении доступности системы государственного и муниципального управления является организация общественного участия в управлении. Однако, и здесь присутствуют определенные проблемы. Так, известно, что сегодня отсутствуют эффективные механизмы, обеспечивающие заинтересованность активных представителей общественности в согласованном взаимодействии с местными и государственными органами власти для решения актуальных задач. Демократическое развитие нашего государства невозможно без активного участия граждан в управлении государственными делами, но для большинства нашего населения характерна традиционная для России политическая культура подданнического типа, пассивность, негативное отношение к органам власти, отсутствие в решении вопросов местного значения личной инициативы.

Эффективность общественного участия в значительной мере зависит от успешности взаимодействия местного сообщества и власти, конструктивного содержательного диалога, ориентации на совместное решение возникающих проблем. Такое взаимодействие должно базироваться на взаимной информированности, заинтересованности и готовности обеих сторон к совместному участию в данном процессе. При этом население должно являться не объектом управления, в ряде случаев только «просителем», ожидающим помощи со стороны органов власти, а равноправным активным субъектом взаимодействия.

Говоря о том, как в современных условиях складывается взаимодействие населения и власти, в том числе в вопросах обеспечения прозрачности и доступности сферы государственных закупок, необходимо отметить, что представления органов власти и населения существенно различаются в вопросах роли различных субъектов в решении вопросов общественной жизни. Степень влияния населения, как основного объекта управления характеризуется как низкая, отмечается даже, что ниже, чем у общественных организаций, партий и движений.

Общество и государство заинтересованы во взаимодействии, важной составляющей которого является механизм общественного контроля. Последний позволяет решать возникающие проблемы между гражданами и государством путем использования определенных законом каналов взаимодействия и взаимной ответственности, служит важнейшим условием реализации провозглашенного Конституцией РФ принципа народовластия. В современных условиях значительную роль призван играть прямой общественный контроль, который служит неперенным условием оптимизации контрольной деятельности в масштабах всего государства.

Институты гражданского общества имеют право участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного

самоуправления, а формы такого участия получают все большее распространение [10].

Необходимость модернизации, развития государства, повышения эффективности функционирования государственного аппарата диктует потребность в развитии институтов гражданского общества и совершенствовании механизма реализации общественного контроля в России. Более того, без обеспечения действенного общественного контроля на современном этапе развития Российского государства невозможно решить ни одну из поставленных руководством страны стратегических задач, включая ограничение коррупции.

Проблема коррупции, как в России, так и за рубежом является предметом значительного интереса не только государственных и муниципальных институтов власти, но и широкой научной аудитории, а также общественных организаций. В настоящее время в связи с высокой актуальностью анализируемого аспекта, вопросы коррупции рассматриваются с юридической (правовой), экономической, управленческой и социологической точек зрения. Так, с точки зрения управления коррупция понимается как нарушение управленческого механизма, регламентированного нормами действующего законодательства. Последствием данного нарушения является системная неэффективность деятельности органов власти ввиду доминирования личных интересов над интересами государства и общества.

К наиболее существенным причинам, способствующим активному проявлению коррупции в современном российском обществе, следует отнести: высокий уровень социального неравенства; слабость гражданского общества и отчуждение общества от власти; проявление устойчивой терпимости населения к коррупции и преобладающая в обществе идеология; дефицит процедур легального характера; отсутствие четко определенных механизмов правоприменения; зарегулированность предоставления части государственных, муниципальных и иных услуг, что предоставляет возможность некоторым представителям сферы власти и управления определять свои правила и диктовать условия их оказания. Современную российскую коррупцию следует признать системным явлением, проникшим во все сферы общества, бизнеса и государства. И важную роль в процессе противодействия коррупции играет гражданское общество.

Как известно, наличие тесной взаимосвязи и взаимопонимания между государством и обществом является залогом и неотъемлемым требованием эффективного управления, под которым принято понимать способность государственной и местной власти отвечать на запросы общества и, вызывая доверие населения, сохранять при этом независимость от групп. При этом, управленческий аппарат должен, находясь под контролем общества, обеспечивать разумный баланс с ним и одновременно реализовывать свое предназначение гаранта безопасности, стабильности и развития. Общественный контроль, соответственно, является неотъемлемым условием развития современного демократического общества и правового государства.

Кроме того, пунктом 12 статьи 7 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» установлено, что одним из ключевых направлений деятельности органов власти по повышению результативности и эффективности политики противодействия коррупции является, в частности, обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Так, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в статье 102 устанавливает полномочия общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих общественный контроль в сфере закупок.

Современная российская система осуществления закупок продукции для государственных нужд претерпевает различные изменения, связанные, в том числе, с переходом на электронную форму размещения заказа в целях повышения на рынке бюджетных закупок конкуренции. Вступление во Всемирную торговую организацию зависело также от соответствия российского рынка развитым и прозрачным системам организации закупок продукции для государственных нужд.

На сегодняшний день одним из основополагающих институтов государственного регулирования экономики является система государственных заказов. На рынке бюджетного заказа государство выступает в роли крупнейшего заказчика и потребителя продукции многих отраслей, тем самым государственный спрос превращается в важный механизм регулирования экономики, который на ее динамику и структуру оказывает существенное влияние высоким мультипликационным эффектом. Проблема формирования и развития эффективной системы организации и управления системой государственных закупок в нашей стране приобрела особое значение, поскольку государственные заказы имеют в структуре ВВП традиционно высокий удельный вес.

Становление рынка государственных закупок в современной России начато с принятия Указа Президента РФ от 08.04.1997 г. № 305 (в настоящее время документ утратил силу). Однако в связи с тем, что данный институционально-правовой акт регулировал лишь один сегмент – рынок государственных закупок и не затрагивал муниципальные заказы, то реальный процесс институционализации субъектов бюджетного заказа берет свое начало с принятия Федерального закона от 21.07.2005г. № 94-ФЗ. На сегодняшний день сфера государственных и муниципальных закупок регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Необходимо отметить, что российский механизм функционирования рынка государственных закупок в целом и способов закупок в частности является «трансплантированным», поскольку правила закупочного процесса были импортированы из законодательства других стран, главным образом, западноевропейского.

Категория «рынок госзакупок» начала формироваться в теории государственного регулирования только в условиях рыночной трансформации экономики России с 1992 г. В условиях господства плановой экономики централизованного обеспечения материальными ресурсами система расходования бюджетных средств существовала в доинституциональном состоянии. Однако это означает лишь тот факт, что взаимодействие между субъектами государственного заказа было организовано с применением иных правил (институтов), отличных от тех, которые используются в настоящее время.

Система государственного и муниципального заказа имеет существенное значение в процессе обеспечения государственного регулирования экономических процессов. Вопросы социально-экономического развития, социальной политики, обороноспособности и другие решаются с помощью государственного и муниципального заказа. Государственный заказ как инструмент государственной политики и регулирования экономики является необходимым и насущным в силу несовершенства рыночных механизмов и насущной потребности рационального распределения и использования ресурсов.

Институт удовлетворения публичных (ранее – казенных) нужд является одним из традиционных институтов отечественной экономической мысли и издавна пользуется повышенным вниманием государства.

Между тем понятие государственного заказа до сих пор не нашло своего нормативно-правового определения и остается дискуссионным в публицистике.

В настоящее время существуют проблемы в области законодательного регулирования сферы закупок, и среди них:

- регулирование и контроль акцентируют внимание на соблюдении заранее заданных правил и процедур, а не целевых эффектов;
- процедуры ставят целью экономию при заключении договора, а не получение оптимального результата;
- процедуры ориентированы на приобретение продукции для решения только локальных производственных задач, но не на выполнение долгосрочных программ.

В целом важно отметить, что принятие Закона о контрактной системе явилось еще одним шагом на пути совершенствования сферы закупок. Этим законом вводится ряд новаций, в числе которых – установление на законодательном уровне порядка осуществления общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (далее – общественный контроль), установление случаев обязательного общественного обсуждения закупок и осуществления порядка его проведения.

Начиная с 2016 года в соответствии со ст. 112 Федерального закона №44-ФЗ обязательное общественное обсуждение закупок проводится:

- в случаях, установленных Правительством РФ;

– дополнительно – в случаях, предусмотренных законодательством субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

По результатам обязательного общественного обсуждения закупок в соответствии с частями 1 и 2 настоящей статьи в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках могут быть внесены изменения или закупки вовсе могут быть отменены.

Одной из причин введения указанных норм закона является назревшая потребность совершенствования контроля, в т. ч. общественного, в области закупок.

Обсуждение закупок представляет собой одну из возможных форм общественного контроля, что предусмотрено статьей 102 Закона о контрактной системе. В широком смысле общественный контроль подразумевает под собой действия, которые содействуют развитию и оптимизации контрактной системы в сфере закупок, в т.ч. вопросы предупреждения (выявления) нарушений законодательных требований и предполагают информирование о выявленных нарушениях заказчиков, соответствующих контрольных органов в сфере закупок.

На равных условиях в обсуждении могут принимать участие юридические лица, независимо от организационно-правовой формы, места нахождения, могут принимать участие физические лица, в том числе зарегистрированные в установленном порядке качестве индивидуальных предпринимателей, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Статья 102 Закона о контрактной системе вместе с тем выделяет специальных субъектов общественного контроля. К ним относятся граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. Соответствующие общественные объединения и объединения юридических лиц приобретают право направлять заказчикам обращения, запросов с заявлениями о проведении контрольных мероприятий и т.д.

В последние годы появилось большое количество как общественных организаций, часть из которых скандально известны, так и частных лиц (граждан), которые подают жалобы на заказчиков, пишут письма во всевозможные инстанции, тем самым пытаясь добиться справедливости и указать на имеющие место злоупотребления. Государство не могло на это не отреагировать, и в Законе о контрактной системе были вписаны соответствующие нормы и тем самым созданы возможности для граждан государства по осуществлению соответствующего контроля государственных закупок.

На самом деле большая часть того, что предлагает Закон о контрактной системе в отношении общественного контроля, действовало и до его принятия, но не в рамках одного, а нескольких законов, относящихся к разным отраслям права.

Общественный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации общественными и некоммерческими объединениями в порядке, который установлен их уставами, а также в соответствии с законодательством гражданами за

подготовкой и принятием органами управления государственной власти и органами местного самоуправления решений, которые затрагивают их интересы, и предотвращения нарушения законодательства определенной сфере.

В 2014 году был принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В соответствии с документом, специально созданные негосударственные структуры будут осуществлять общественный контроль за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих публичные полномочия. Прежде всего, право осуществлять такой контроль получат общественные палаты и общественные советы.

Стоит отметить, что до момента принятия Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» общественный контроль уже осуществлялся общественными палатами и общественными советами в соответствии с нормами отдельных законодательных и подзаконных актов. Среди них, в первую очередь, Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 2 августа 2005 г. № 481 и ряд других. Общественные советы созданы почти при всех федеральных министерствах и ведомствах. Тем не менее, детальное правовое регулирование подобного контроля в настоящий момент отсутствует.

При этом очевидно, что большинство людей все еще слабо представляет суть и механизмы общественного контроля, зачем он нужен и как отражается на жизни рядового гражданина или организации.

Но при этом, законодательное закрепление в российском законодательстве понятия общественного контроля, его целей, задач и принципов, четкого перечня его субъектов и форм должно сыграть положительную роль. Разрозненные на данный момент, а нередко и просто отсутствующие в нормативно-правовом поле элементы общественного контроля будут выстроены в четкую и понятную, в том числе рядовым гражданам, систему. Однако излишнее регулирование может привести и к чрезмерной стандартизации и ограничениям.

Целью общественного контроля за деятельностью органами управления является обеспечение законности и дисциплины в социально-культурной, экономической, правоохранительной, административной и иных областях государственного управления посредством реализации возможностей общества.

Институт общественного контроля основан на конституционных принципах, иными словами тех руководящих идеях или началах, в соответствии с которыми осуществляется правовое регулирование общественных отношений.

К принципам общественного контроля можно отнести: верховенство закона, политический и идеологический плюрализм, принципы экономической свободы, многообразие форм собственности. Можно сделать

вывод, что принципы общественного контроля во многом повторяют принципы гражданского общества не случайно, так как общественный контроль представляет собой форму воздействия гражданского общества на органы государственного и муниципального управления. Таким образом, принципы функционирования гражданского общества одновременно являются принципами общественного контроля.

Субъектами реализации общественного контроля являются общественные объединения и некоммерческие организации, а граждане, их составляющие.

К особым субъектам общественного контроля относят также Общественную палату в Российской Федерации. Это объединение, которое обладает специфическими особенностями и наделяется полномочиями по осуществлению общественного контроля. В результате, Общественная палата обладает правом осуществления общественного контроля за деятельностью Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти, органов исполнительной власти федерального и регионального уровня, органов местного самоуправления, а также за соблюдением свободы слова в средствах массовой информации.

Гражданин как субъект общественного контроля вправе реализовывать контрольные функции через участие в деятельности общественных объединений. Кроме того, гражданин обладает правом собираться мирно, без оружия, правом проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, правом личного обращения, а также направления в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальных и коллективных обращений [9].

В последнее время наряду с иными видами общественного контроля, которые осуществляются со стороны граждан, эффективной и результативной формой выступают индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Такая форма общественного контроля регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Важно отметить, что в данной форме в целях осуществления общественного контроля гражданам не требуется дополнительных мер или членства в какой-либо общественной организации. Это позволяет обеспечивать доступ к осуществлению общественного контроля каждого гражданина.

Рассмотрим общественный контроль со стороны граждан. Положениями Закона о контрактной системе (ч. 1 ст. 102) закреплено, что общественный контроль осуществляют и граждане, и общественные объединения, и объединения юридических лиц. Однако, когда речь заходит о конкретных правах лиц, которые участвуют в общественном контроле, то Закон о контрактной системе упоминает исключительно общественные объединения и объединения юридических лиц (ч. 3 ст. 102), т. е. перечисление прав не затрагивает конкретных граждан, по крайней мере в принятой редакции Закона о контрактной системе. Возможно, при внесении

изменений в Закон о контрактной системе, которые, безусловно, последуют, указанная ситуация будет исправлена.

Тем не менее, у граждан однозначно есть права в рамках федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации и в рамках иных нормативных документов об обращении в государственные органы власти и органы местного самоуправления, которыми они могут воспользоваться при возникновении потребности в осуществлении с их стороны общественного контроля.

Основное право общественных объединений и объединений юридических лиц, которое заказчику может доставить наибольшее количество хлопот, - это то, что они вправе направлять запросы о предоставлении информации, касающейся процесса осуществления закупок, а также процесса исполнения контракта вне зависимости от того, какое они отношение к этим закупкам или контракту имеют.

Кроме того, если в целом говорить о законодательстве порядка рассмотрения обращений граждан, то оно распространяется и на запросы юридических лиц - имеется соответствующая практика (судебная). Подобная практика судов основана на их позиции, что юридическое лицо - это все равно, так или иначе, объединение физических лиц, т. е. граждан. Таким образом, на обращения юридических лиц также распространяются положения законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан.

Важно отметить, что цели осуществления общественного контроля весьма общи и размыты:

- реализация принципов контрактной системы в сфере закупок;
- содействие развитию и дальнейшему совершенствованию контрактной системы в области закупок, а именно: предупреждение возможных и выявление совершенных нарушений установленных требований законодательства о контрактной системе и последующее информирование о выявленных нарушениях заказчиков и надлежащих контрольных органов в области закупок.

Иными словами – конкретных целей у общественного контроля и нет. Просто необходимо было дать возможность общественным контролерам осуществлять свою деятельность в рамках конкретной нормы закона.

Рассмотрим, какими правами наделены общественные объединения и объединения юридических лиц. Общественные контролеры вправе подготавливать предложения по вопросам совершенствования законодательства о контрактной системе в области закупок. Вопрос в том, что, даже если бы указанное положение не было бы закреплено в Законе о контрактной системе, то общественные контролеры подготавливать предложения по совершенствованию все равно могли бы.

Общественные контролеры вправе осуществлять независимый мониторинг и оценивать эффективность закупок, включая и проведение оценки осуществленных закупок, а также результатов исполнения контрактов относительно соответствия требованиям законодательства.

Указанное положение Закона о контрактной системе ничего не меняет в ситуации, которая действует и на сегодняшний день, поскольку и сейчас можно осуществить мониторинг закупок и оценивать эффективность закупок. Общественные контролеры вправе направлять обращение от своего имени в органы государственной и муниципальной власти с заявлением о проведении контрольных мероприятий.

На сегодняшний день поступление информации в контролирующий орган является основанием для проведения внеплановой проверки, т. е. указанное положение кардинально ничего не меняет по сравнению с ситуацией, сложившейся на сегодняшний день.

Общественные контролеры вправе от своего имени обращаться в правоохранительные органы при выявленных случаях признаков состава преступления в действиях заказчика (его бездействии), уполномоченного органа, специализированной организации, учреждения, соответствующих комиссий по осуществлению закупок, должностных лиц контрактной службы.

Важно сделать акцент на том, что точно так же, как и в ситуациях, описанных выше, если бы данное положение не было бы закреплено в Законе о контрактной системе, то в любом случае кто угодно мог обратиться в правоохранительные органы в случае выявления признаков состава преступления.

Общественные контролеры вправе обращаться в суд по вопросам защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц согласно законодательству, т. е. в защиту интересов конкретного круга лиц. Иными словами, должен быть конкретный круг лиц, чьи законные интересы нарушены, чтобы общественное объединение или объединение юридических лиц могли бы обратиться в суд.

С другой стороны, даже если бы указанное положение не было бы закреплено в Законе о контрактной системе, то ничего бы не изменилось, поскольку и сегодня общественные объединения или объединения юридических лиц могут по доверенности представлять интересы конкретного круга лиц в суде.

Также необходимо отметить, что общественное объединение и объединение юридических лиц могут обжаловать положения документации о закупке. Если же общественное объединение или объединение юридических лиц выступали в качестве участника закупки, то они имеют право обжаловать и иные действия заказчика. Обращение является основанием для проведения внеплановой проверки, как и любая другая информация, поступающая в контролирующий орган.

Закон о контрактной системе был принят, в том числе, и в целях повышения качества выполнения публичных заказов. Среди основных новаций закона можно отметить проведение мониторинга для осуществления оценки достижения поставленных целей и проведения мероприятий, которые предусмотрены государственными и муниципальными программами, функций и полномочий государственных органов государственной и

муниципальной власти, органов управления внебюджетными фондами, оценки обоснованности закупок с целью дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в области закупок. Конкретная закупка в соответствии с результатами данного мониторинга признана может быть необоснованной. При этом лица, которые виновны в нарушениях законодательных требований, должны быть привлечены к административной ответственности. В результате, вводимая система мониторинга имеет своей целью не только улучшение качества поставляемой продукции, но и возможность применения к заказчику соответствующих санкций за необеспечение эффективности осуществленной закупки.

Еще одной новацией Закона о контрактной системе, способствующей достижению его основных целей, в т. ч. обеспечению гласности и прозрачности осуществления закупок, явилось установление на законодательном уровне случаев обязательного общественного обсуждения закупок и осуществления порядка его проведения.

В целях понимания необходимости урегулирования на законодательном уровне вопросов, связанных с обязательным общественным обсуждением закупок, рассмотрим, каким документом регламентирован данный вопрос. На сегодняшний день отсутствует единый нормативный документ, закрепляющий порядок осуществления обсуждения закупок для государственных и муниципальных нужд.

Вместо нормативного документа есть письмо Заместителя Председателя Правительства РФ (№ АД-П13-4450), в соответствии с которым федеральным органам исполнительной власти предписано обеспечить применение в своей деятельности, а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано организовать применение государственными и муниципальными заказчиками в своей деятельности положений подготовленного Минэкономразвития России Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд руб. при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъектов РФ, муниципальных нужд, нужд государственных бюджетных учреждений, нужд муниципальных бюджетных учреждений.

Безусловно, общественное обсуждение закупок осуществляется, но не в силу положений нормативного документа, а в силу указания вышестоящего должностного лица, в данном случае Заместителя Председателя Правительства РФ. То есть еще раз обращаем внимание, что указанное письмо не является нормативным правовым актом, поскольку ст. 23 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определено, что Правительство РФ вправе издавать нормативные акты только в виде постановлений (ненормативные акты могут приниматься Правительством РФ в виде распоряжений).

Порядок проведения общественного обсуждения закупок на сегодняшний день регулируется порядком, разработанным

Минэкономразвития России, но доведенным письмом, а не нормативным документом, и, как следствие, несоблюдение указанного порядка не может повлечь административную ответственность. Однако неминуемо наступление дисциплинарной ответственности у должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, поскольку это будет квалифицироваться как неисполнение поручения Заместителя Председателя Правительства РФ.

В связи со сказанным выше представляется необходимым, чтобы и сама система закупок, а, значит, и деятельность государственного и муниципального управления была эффективной. На основании вышеизложенного в целях повышения в целом эффективности общественного контроля в сфере государственных закупок могут предложены следующие мероприятия:

- выделение грантов, субсидий тем коммерческим организациям, которые участвуют в общественной антикоррупционной экспертизе закупок для государственных и муниципальных нужд; целью выделения данных субсидий может стать поиск признаков завышения стоимости товаров (работ, услуг), признаков сговора, поиск отсутствия при организации торгов обоснования для осуществления закупок;
- выплата премий по результатам ежегодного конкурса гражданам, которые выявили признаки завышения стоимости, признаки сговора, и это подтверждено решением антимонопольного органа;
- осуществление публикации на сайте государственного (муниципального) заказчика, а также на официальном сайте органа государственной муниципальной власти, который выполняет функции учредителя данного заказчика, проектов технического задания и каких-либо иных документов, которые включаются в конкурсную документацию, при этом если начальная (максимальная) цена контракта более 10 миллионов рублей, то срок публикации должен быть не менее 10 рабочих дней до дня объявления закупок;
- проведение с представителями общественности «круглых столов» по вопросам размещаемого заказа в целях обсуждения предполагаемых коррупционных рисков при размещении заказа, с последующей публикацией в сети Интернет анализируемых документов и принятого в рамках «круглого стола» решения;
- введение практики экспертного анализа в целях выявления признаков сговора между заказчиком и подрядчиком проектов государственных (муниципальных) контрактов и иной конкурсной документации;
- создание специальной общественной комиссии, которая будет обладать полномочиями оперативного изучения опубликованной информации о признаках сговора, завышения стоимости, отсутствия обоснованности, признаков нарушения прав граждан, организаций и при подтверждении признаков указанного сговора будет осуществлена передача данных

материалов в антимонопольный орган и соответствующие структурные подразделения по противодействию коррупции;

- для общественного контроля за закупками информировать о возможности использования сайтов new.zakupki.gov.ru и [«https://zachestnyezakupki.onf.ru»](https://zachestnyezakupki.onf.ru);
- формирование перечня типовых проявлений коррупции, выявленных в процессе организации торгов для государственных и муниципальных нужд с последующим ее размещением в сети Интернет;
- общественное обсуждение закупки сместить на этап, который будет предшествовать этапу официального опубликования извещения о торгах;
- доработать функционал официального сайта единой информационной системы с целью улучшения работы экспертов и осуществления учета поступающих замечаний в автоматическом режиме;
- обязать ведомства отчитываться перед Экспертными/общественными советами по итогам общественного обсуждения на форуме официального сайта единой информационной системы;
- распространить практику общественного контроля за качеством закупок на различные этапы закупочного цикла (в том числе и этап исполнения контракта/договора);
- применение иных форм и случаев участия общественности в госзакупках:
 - «необязательное» общественное обсуждение закупок (по инициативе заказчика);
 - публичная защита заказчиком планов закупок, планов-графиков закупок (по агрегированным показателям);
 - общественная экспертиза планов закупок, планов-графиков закупок, обоснований закупок;
 - независимый мониторинг планов закупок, планов-графиков закупок, обоснований закупок;
- запуск рейтингования систем закупок коммерческих компаний, анализ и обобщение наилучших практик;
- обобщение и анализ практики рассмотрения споров;
- независимое сравнение функционалов электронных торговых площадок;
- участие в ведущих отраслевых форумах, конференциях и круглых столах;
- расширить развитие идеологии Общественных / экспертных советов.

Таким образом, поскольку важную роль в процессе противодействия коррупции играет гражданское общество, развитие и совершенствование форм общественного участия, общественного контроля во всех сферах деятельности органов власти, в том числе в сфере государственных закупок, будет способствовать совершенствованию сферы государственного управления, что в целом положительно скажется на социальной

эффективности государственного и муниципального управления. Это непременно позитивно скажется на управлении имуществом, о чем уже упоминалось в современной литературе [12]. Это так же, несомненно, потребует активизации местных сообществ. [13], [14]. Кроме того становится актуальны воспользоваться и опытом нашего советского прошлого. [15], [16].

Библиографический список

1. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ред. от 14.12.2015) // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12106440/>
2. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70700452/>
3. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70353464/>
4. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О противодействии коррупции» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12164203/>
5. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12146661/>
6. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12139493/>
7. Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 № 481 (ред. от 06.06.2013) «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/188462/>
8. Письмо Правительства РФ от 02.08.2012 № АД-П13-4450 «О применении Порядка общественного обсуждения закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд на сумму

- свыше 1 млрд. рублей» // Справочно-правовая система «ГАРАНТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70232406/>
9. Кузнецов А.С. Общественный контроль, государственный контроль, государственный аудит: к вопросу о соотношении понятий // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. №3. С.113-117.
 10. Лукьянова В.В. Общественный контроль над деятельностью органов государственного и муниципального управления // Вестник Самарского государственного университета. 2013. № 10 (111). С. 141-146.
 11. Лукьянова В.В., Рудакова О.В. Социальная эффективность государственного и муниципального управления // Основы экономики, управления и права. 2013. № 6 (12). С. 23-28.
 12. Термелева Е.Е., Ябарова А.Я. Механизмы управления муниципальным имуществом / Е.Е. Термелева, А.Я. Ябарова // Современные проблемы управления: Сборник научных статей/под ред. С.А. Ключникова. Издательство «Самарский университет», 2015. - Выпуск 9. - С. 99-106
 13. Прохоров Д.В. Значение муниципальных (местных) сообществ в стратегическом развитии муниципального образования (на примере г.о. Самара) // Современные проблемы управления. Выпуск 8: Сборник научных статей / Под ред. С.А. Ключникова. – Самара: Издательство «Самарский государственный университет», 2015. - С. 61-68.
 14. Прохоров Д.В., Цаф В.М. Значение взаимодействия органов государственного и муниципального управления с местными сообществами для социокультурного развития территории // Вестник Самарского государственного университета. – 2015. – №9/2 (131). – С. 328-334.
 15. Тихонов В.И. Индустриальное развитие Куйбышевской (Самарской) области в 1966-1975 гг. и его особенности // Вестник СамГУ. 2006. № 10/1. С. 130.
 16. Тихонов В.И. Движение рационализаторов и изобретателей на промышленных предприятиях Куйбышевской (Самарской) области (1966-1975 гг.) // Вестник СамГУ. 2009. № 7. С. 127.

*V.V.Lukyanova**

INSTITUTE OF SOCIAL CONTROL AS A FORM OF PUBLIC PARTICIPATION IN THE ACTIVITIES OF STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES

The article says that the development and improvement of the forms of social control in all areas of government will contribute to the improvement of public administration, which generally have a positive impact on social efficiency of state and municipal government.

Key words: control, social control, corruption, civil society, state and municipal authorities.

*© Lukyanova V.V., 2016

Lukyanova Valentina – associate Professor of chair of state and municipal management, Samara University

Д.В. Прохоров¹

К ВОПРОСУ О МЕТОДОЛОГИИ ИССЛЕДОВАНИЯ УЧАСТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ²

Согласно социокультурному подходу регион и муниципальное образование являются, прежде всего, территориальными сообществами, сложившимися исторически и образованными в результате деятельности социальных акторов – его жителей [1].

Из признания приоритета социокультурных изменений в процессе территориального развития следует, что важнейшим фактором развития является влияние ценностей населения, организованного в различные сообщества, на изменение актуализированных социокультурных норм.

Согласно подходу, принятому в исследовании глобальной модернизации, как процесса, разделенного на три основные стадии (первичную, вторичную и интегрированную, представляющую скоординированное развитие первых двух), решающим фактором этого процесса является преодоление и изменение традиционных ценностей, препятствующих социально-экономическому развитию, – на смену им должны прийти ценности, мотивирующие социальных акторов на расширение инновационной деятельности [2]. Следовательно, процесс модернизации в социокультурном плане напрямую относится к жизни отдельных людей – от того, насколько каждый человек ценностно (и уже на основе ценностной трансформации – деятельностью) будет включен в модернизацию, зависит изменение качества жизни населения в целом.

Население российского региона распределено по муниципальным образованиям, входящим в состав того или иного субъекта РФ. Соответственно, структуру ценностей необходимо исследовать не только в региональном [3], но и в муниципальном плане, так как именно на этом уровне такие базовые ценности как жизнь, семья, порядок, независимость,

¹ © Прохоров Д.В., 2016

Прохоров Д.В. – доцент кафедры государственного и муниципального управления Самарского университета.

² Выполнено при финансовой поддержке фонда РГНФ, грант «Социокультурный портрет Самарской области: эволюция и модернизация региона», проект № 15-13-63004 а(р).