

Лусегенова Зинаида Сергеевна

кандидат юридических наук,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин
Ростовского филиала
Российского государственного университета
правосудия

**ИНСТИТУТ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ
ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Lusegenova Zinaida Sergeevna

PhD in Law,
Professor, State and Legal Subjects Department,
Rostov branch of
Russian University of Justice

**CONTROL IN THE SPHERE
OF PURCHASES OF
GOODS, WORKS,
SERVICES FOR THE STATE
AND MUNICIPAL NEEDS:
LEGAL ASPECTS**

Аннотация:

В статье анализируются особенности института контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, обращается внимание на использование государством модели максимального контроля, предполагающего проведение мониторинга и аудита, плановых и внеплановых проверок деятельности участников контрактной системы закупок. Сделан вывод о необходимости устранения абстрактных формулировок законодательства о контрактной системе закупок, четкого нормативного закрепления правового положения субъектов государственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.

Ключевые слова:

государственный контроль, контрактная система закупок, государственные и муниципальные нужды, законодательство о контрактной системе закупок.

Summary:

The article analyses the features of the institution of control in the sphere of purchase of goods, works, services for the state and municipal needs. The author focuses on the application by the state of the maximum control model supposing carrying out monitoring and audit, scheduled and unscheduled inspections of activities of participants of the contract-based purchasing. It is concluded that there is a need for elimination of abstract formulations in the legislation on the contract-based system of purchasing, introduction of accurate legislative formalization of the legal status of subjects of the state control in the sphere of purchases of goods, works, services for state and municipal needs.

Keywords:

state control, contract-based system of purchasing, state and municipal needs, legislation on the contract-based purchasing system.

Государственный контроль составляет часть каркаса современной правовой системы России. Его прочным фундаментом выступает основополагающий, исторически сложившийся правовой принцип законности, закрепленный в ст. 15 Конституции Российской Федерации. Конституционный алгоритм законности строится на абсолютном дозволении на высшую юридическую силу и прямое действие Конституции на всей территории Российской Федерации и абсолютном запрете противоречия Конституции законов и иных правовых актов.

Жизнеспособность законности обеспечивается конституционной позитивной обязанностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, одновременно имеющей для них силу абсолютного запрета нарушать Конституцию.

Устойчивость правовой конструкции законности обеспечивается абсолютными дозволениями гражданам обращаться лично, индивидуально и коллективно в государственные и муниципальные органы, обращаться в суд за защитой прав и свобод, а также конкретизацией дозволения гражданам на обжалование в судебном порядке решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Государственный контроль по своей сути представляет единство власти и права, в котором право легитимирует власть контролирующих органов, а власть непосредственно творит право контроля, является средством государственного принуждения в целях соблюдения и исполнения правовых норм в различных сферах общественных отношений.

Следует различать две системы функционирования государственного контроля: максимальный контроль (не допускать того, что не может контролироваться, путем ограничения числа объектов контроля, точек и акций контроля; не допускать конфликтов между частями целого; при конфликтах

давать предпочтение интересам управляемости) и дозированный контроль (определить такие точки контроля, которые дают возможность контролировать весь процесс деятельности; не мешать неуправляемым явлениям; при конфликтах отдавать предпочтение интересам дела) [1].

Объем государственно-правового понятия «контроль» составляют общеправовое, межотраслевое и специальное юридическое значения, выделенные по сфере его действия.

Концептуально современная российская правовая теория государственного контроля исходит из следующего:

– Публично-правовое и общегосударственное значение контролируемой сферы общественных отношений составляет основу в определении функций и полномочий органов контроля, предопределяет дифференцированный подход к правилам (форме) их деятельности.

– Исключительный режим конституционной законности обеспечивается особыми правилами функционирования органов контроля, включая своевременное и адекватное реагирование на ставшие известными факты нарушения законов (экстраординарный порядок реагирования) и осуществление предусмотренного законом государственного контроля (общий порядок организации контроля).

– В зависимости от вида контроля порядок (правила) реализации функций контроля дифференцируются на общий порядок организации специального (ведомственного) государственного контроля и особый порядок организации вневедомственного, межотраслевого контроля.

– Общий порядок организации специального (ведомственного) государственного контроля включает составление плана, определение предмета деятельности по контролю и надзору, полномочий управомоченных субъектов, уровень правовой детализации процедур.

– Особый порядок организации вневедомственного, межотраслевого контроля связан с положением субъекта контроля в системе государственных органов власти, организационно-кадровым механизмом и не требует детальной регламентации порядка проведения контроля (надзора).

– Специальное регулирование государственного контроля (надзора) по отраслевым направлениям является дополнительной гарантией обеспечения прав и свобод участников правоотношений контроля и не носит универсального характера.

Изучение и выявление сущности государственного контроля как правового явления в целом, принципов, целей действия его основного института – государственного контроля в сфере закупок имеет прежде всего прикладной характер, связанный с правотворческой и правоприменительной деятельностью.

Теоретически понятие «государственный контроль» характеризуется как правовой режим, порядок регулирования общественных отношений, набор средств, инструментов правового регулирования, особые принципы активного взаимодействия субъекта с объектом, во время которого субъект (орган власти) выполняет свои функции.

Законодателем использована и внедрена достаточно эффективная конструкция государственного контроля в сфере оборонного заказа. Был расширен предмет правового регулирования, Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» дополнен новой главой 5.1 «Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа», которая по форме и содержанию соответствует современным требованиям юридической техники [2].

Алгоритмом Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» стало эффективное и результативное обеспечение государственных и муниципальных нужд без коррупции и злоупотреблений [3].

В основе юридической конструкции рассматриваемого закона заложены «три кита»: организованность, дисциплина и ответственность. Организованность основывается на предписании участникам контрактной системы создать единую информационную систему и вносить в нее указанную в законе информацию. Дисциплина базируется на планировании, нормировании закупок государством под контролем общественности и обеспечении конкуренции: от относительного дозволения любым заинтересованным лицам стать поставщиком, подрядчиком, исполнителем, но в строго установленном порядке, до общего запрета участникам контрактной системы осуществлять любые действия, противоречащие № 44-ФЗ, и специального запрета на необоснованное ограничение числа участников закупок. Важным условием соблюдения установленной дисциплины участников контрактной системы является их профессионализм и профессионализм органов контроля. Ответственность как способ государственного принуждения субъектов правоотношений к соблюдению организационной и исполнительской дисциплины опирается на государственный контроль.

Государственный контроль обусловлен спецификой правоотношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, центральное место в которых занимает механизм государственного управления денежными ресурсами.

Государство, вступая в закупочные правоотношения, не ставит целью извлечение прибыли, а использует денежные средства для достижения стратегических и программных целей, исполнения международных обязательств России, обеспечивает потребности федеральных государственных органов, государственных органов субъектов, распределяет денежные ресурсы между сферами жизнедеятельности общества.

Выбор модели контроля в сфере закупок предопределен правовой охраной центрального объекта правоотношений – расходования всеми ветвями власти государственных денежных ресурсов. В современный период государством используется модель максимального контроля в сфере закупок, включая мониторинг и аудит, плановые и внеплановые проверки.

Организация контроля в сфере закупок запланирована по формуле «не допускать того, что не может контролироваться», «отдавать предпочтение интересам управляемости». В связи с этим мониторинг сводится к составлению сводного аналитического отчета, размещаемого в единой информационной системе и используемого для оценок обоснованности закупок, обеспечения государственных нужд.

Аудит закупок возложен на Счетную палату Российской Федерации и контрольно-счетные органы субъектов; сводится к экспертно-аналитической, информационной деятельности; осуществляется в порядке проверок, анализа и оценки информации на предмет законности, целесообразности, обоснованности, эффективности, своевременности, результативности расходов на закупки по планируемым, заключенным и исполненным контрактам.

Результаты аудита обобщаются, выявленные «отклонения», «нарушения» и «недостатки» устраняются на основании «предложений» контрольно-счетных органов. Исполнение «предложений» контролирующими органами впоследствии систематизируется и размещается в единой информационной системе.

Проекция модели государственного контроля, обозначенная Конституционным судом Российской Федерации, исходя из сложившихся в государстве текущих экономических и социальных условий, на модель, установленную № 44-ФЗ, выявляет наличие недочетов юридической техники при ее построении.

Практически все вопросы организации государственного контроля содержатся в ст. 99 № 44-ФЗ.

При абстрактном изложении основных вопросов государственного контроля в статьях отсутствует четкая систематизация контролирующих органов по их функциям и полномочиям, видам контроля, от которых зависит процессуальный порядок (правила) его осуществления, объемы контроля теряются в общей массе нормативного материала, что создает трудности для правоприменительной деятельности. Законодательство о контрактной системе закупок требует существенной доработки.

Ссылки:

1. Зиновьев А.А. На пути к сверхобществу. СПб., 2004. С. 160.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3950.
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 // Там же. 2013. № 14. Ст. 1652.

References:

Zinoviev, AA 2004, *Towards supersociety*, St. Petersburg, p. 160, (in Russian).