

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Малыхина Елена Александровна

**Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных и муниципальных нужд:
особенности финансово-правового регулирования**

12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Саратов – 2015

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	20
1.1. Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	20
1.2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе финансового права и в системе российского законодательства	47
Глава 2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе методов финансовой деятельности государства и муниципальных образований	68
2.1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеристика ее основных направлений и методов	68
2.1.1. Особенности финансово-правового регулирования распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов	81
2.2. Финансово-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в процессе распределения и использования финансовых ресурсов Российской Федерации	103
2.2.1. Особенности составления планов закупок и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	137
2.2.2. Финансирование и удовлетворение государственных и муниципальных нужд	148

2.3. Финансовый контроль в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	167
Заключение	196
Библиографический список использованных источников	205

Введение

Актуальность темы исследования. В Российской Федерации для обеспечения государственных и муниципальных нужд расходуется значительный объем публичных финансовых ресурсов¹. Основной задачей удовлетворения вышеобозначенных потребностей остается повышение эффективности использования данных ресурсов и переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств. Для достижения этого государство использует различные приемы и инструменты финансовой деятельности. Одним из них стала контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок).

Следует отметить, что на современном этапе развития рыночной системы хозяйствования в России возросла значимость этой системы, так как через нее осуществляется непосредственное расходование большей части финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), направляемых на регулирование социально-экономических процессов, поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации, а также обеспечение функционирования всех органов государственной и муниципальной власти. Особое значение приобрели финансово-правовые отношения, складывающиеся по поводу проведения государственных и муниципальных расходов через контрактную систему в сфере закупок.

Контрактная система в сфере закупок направлена на обеспечение выполнения функций и полномочий государства и муниципальных образований с соблюдением принципов целесообразности, результативности и эффективности в расходовании публичных денежных фондов.

¹ По данным Департамента развития контрактной системы, находящегося в ведении Министерства экономического развития РФ, ежегодный объем закупок органов власти составляет 8,4 трлн руб., государственные корпорации, компании с государственным участием, естественные монополии и учреждения закупают еще на 8 трлн руб., что свидетельствует о том, что более 22 % ВВП распределяется через рынок государственных закупок. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/system/> (дата обращения: 20.09.2014).

Таким образом, от правильного финансово-правового регулирования данной системы зависит не только экономическая эффективность расходования ресурсов публично-правовых образований, но и результаты выполнения государством (муниципальными образованиями) своих функций.

Практика применения названной контрактной системы вскрыла определенные недостатки в реализации государственных (муниципальных) закупок, в частности: отсутствие необходимых дефиниций либо чрезмерно сложное содержание нормативно закрепленных понятий; неопределенность правового регулирования и отсутствие единообразной практики применения процедур планирования закупок; неотлаженная система контроля за соблюдением законодательства о контрактной системе и финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через данную систему, а также за качеством обеспечения публичных потребностей и др. Решение указанных проблем невозможно без дальнейшего развития финансово-правового регулирования отношений в области контрактной системы в сфере закупок, в частности отношений по усовершенствованию механизма финансирования, осуществления закупок, а также контроля, прежде всего, финансового, за их исполнением.

На проблемы в сфере государственных (муниципальных) закупок в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований было неоднократно обращено внимание Президента Российской Федерации, в том числе в рамках ежегодных Бюджетных посланий и посланий Федеральному Собранию.

В теории финансового права данному процессу уделяется недостаточно внимания. Ученые-юристы рассматривают контрактную систему в сфере закупок в основном с точки зрения административного и гражданского права, хотя данная система выступает одним из институтов финансового права; регулируется нормами указанной отрасли права; является одним из методов осуществления финансовой деятельности государства (муниципальных образований) в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов. Это

обуславливает необходимость разработки научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию финансово-правового регулирования элементов данной системы, в том числе планирования закупок, их обоснования и финансирования, а также осуществления финансового контроля за данным процессом.

Изложенное подтверждает актуальность заявленной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности. Вопросы, связанные с реализацией контрактной системы в сфере закупок, достаточно широко исследованы в литературе. Однако в большей степени данные проблемы рассматриваются учеными в области гражданского, предпринимательского и административного права, а также экономики.

Финансово-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок остается до настоящего времени малоисследованным. Несмотря на то, что данное направление в настоящее время является одним из главных в финансово-правовой политике государства, в частности в процессе повышения эффективности и результативности государственных и муниципальных расходов, в науке финансового права данному направлению не уделяется должного внимания. Среди немногочисленных работ по указанной проблематике можно назвать диссертационное исследование А.Б. Золотаревой «Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок» и работу К.Б. Маркелова «Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права». Однако исследование А.Б. Золотаревой было проведено еще в 2004 г., то есть до принятия основных нормативно-правовых актов, регулирующих механизм осуществления государственных закупок, а диссертационная работа К.Б. Маркелова охватывает только некоторые аспекты финансово-правового регулирования государственных закупок и в ней не исследуются, в частности, вопросы планирования и финансирования закупок.

В науке финансового права не определено место контрактной системы в сфере закупок в финансовой системе Российской Федерации, в системе

российского законодательства также не рассмотрены вопросы применения данной системы в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов.

Специальных комплексных исследований в области финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок в настоящее время не имеется, что является одним из факторов, обусловивших актуальность избранной темы диссертационного исследования

Объектом диссертационного исследования выступают финансовые общественные отношения, возникающие в рамках реализации контрактной системы в сфере закупок, а также иные непосредственно связанные с ними отношения.

Предметом исследования служат нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической, экономической и исторической литературе по исследуемой и смежной с ней проблематике, материалы правоприменительной практики в данной сфере, а также ряд финансово-правовых проблем теоретического и практического характера в области публичных расходов и финансовой деятельности государства (муниципальных образований).

Целью исследования является разработка концептуальных основ финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, позволяющих выявить особенности ее реализации в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов и сформулировать рекомендации для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи:**

уточнить понятийный аппарат института контрактной системы в сфере закупок;

раскрыть основные элементы контрактной системы в сфере закупок и определить их правовую природу;

выявить институциональную принадлежность контрактной системы в сфере закупок в системе финансового права как отрасли права, отрасли науки, учебной дисциплины и в системе российского законодательства;

обосновать возможность отнесения контрактной системы в сфере закупок к методам финансовой деятельности государства и муниципальных образований;

установить взаимосвязь финансово-правовых норм, регулирующих распределение и использование денежных фондов государства (муниципальных образований), и финансово-правовых норм, регулирующих контрактную систему в сфере закупок;

выявить специфику и решить проблемы финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок;

раскрыть особенности проведения финансового контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок;

выработать рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные (диалектический, исторический, системно-структурный, логический, анализа и синтеза и другие), так и частнонаучные (сравнительно-правовой, формально-юридический, межотраслевой и другие) методы познания.

Использование *диалектического* метода позволило проанализировать различные доктринальные подходы к решению проблемных вопросов рассматриваемой темы и выявить природу института контрактной системы в сфере закупок.

С помощью метода *исторического анализа* были рассмотрены этапы генезиса института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в правоприменительной и правотворческой деятельности Российского государства.

Системно-структурный метод использовался при классификации нормативно-правовых актов, а также при определении места института контрактной системы в сфере закупок в системе финансового права и российского законодательства.

Сравнительно-правовой метод способствовал установлению неоднородности правовой природы норм, регулирующих отношения, возникающие по поводу контрактной системы в сфере закупок, и выявлению особенностей действующих в этой сфере финансово-правовых норм.

Формально-юридический метод применялся при анализе действующего законодательства Российской Федерации, посвященного контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Межотраслевой метод позволил сформулировать вывод о межотраслевом характере правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выявить ее связи, дифференцировать публично-правовые и частноправовые отношения, возникающие в указанной области.

Теоретической основой исследования послужили труды ведущих ученых в области теории права, финансового, гражданского, административного и других отраслей права, а также работы ученых-экономистов по рассматриваемой тематике.

Многие вопросы, составившие предмет диссертационного исследования, были изучены посредством обращения к работам ученых общей теории права: С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, М.И. Байтина, В.М. Баранова, Е.А. Киримовой, В.Л. Кулапова, В.В. Лазарева, С.В. Липеня, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Г.О. Матюшкина, Д.Е. Петрова, С.В. Полениной, Т.Н. Радько, Ю.А. Тихомирова, К.В. Шундикова и др.

При написании работы использовались труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся проблемами финансового права и его отдельных подотраслей и институтов: А.З. Арсланбековой, Н.В. Астафурова, Д.С. Барзилова,

К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, О.В. Болтиновой, А.В. Голубева, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, А.В. Демина, С.В. Запольского, Н.И. Землянской, А.Б. Золотаревой, М.Ф. Ивлиевой, А.Ю. Ильина, М.В. Карасевой, Э.С. Карпова, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Н.Н. Лайченковой, А.В. Лапина, В.А. Лебедева, Д.А. Лисицына, Т.Г. Лукьяновой, В.А. Мальцева, К.Б. Маркелова, С.М. Мироновой, И.Н. Мысляевой, Е.Г. Писаревой, Е.В. Покачаловой, М.Б. Разгильдиевой, Е.А. Ровинского, И.В. Рукавишниковой, Н.А. Саттаровой, А.Д. Селюкова, Ю.Л. Смирниковой, Э.Д. Соколовой, Г.П. Толстопятенко, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, А.М. Черноверхского, А.А. Ялбулганова и др.

Для разграничения предметов регулирования финансового права и смежных отраслей в рассматриваемой сфере общественных отношений весьма существенными оказались выводы, изложенные в трудах исследователей административного права: А.М. Асадова, В.Е. Белова, А.Я. Геллера, В.С. Гладкова, В.В. Кикавца, Н.М. Кониная, В.И. Кузнецова, С.Ю. Сушкова, А.С. Тихомирова и других, а также в работах ученых в области гражданского и предпринимательского права: Л.В. Андреевой, М.В. Астаховой, А.Н. Борисова, А.С. Зарубина, С.В. Карасевой, К.В. Кичика, В.Е. Лукьяненко, А.А. Михайловой, Э.В. Немченко, И.Б. Новицкого, К.Б. Норкина, Э.Х. Рахимова, М.В. Шмелевой, В.А. Щербакова и др.

Учитывая, что вопросы, касающиеся контрактной системы в сфере закупок, разрабатываются также представителями экономической науки, в настоящем исследовании использовались выводы ведущих ученых-экономистов: Р.К. Арыкбаева, В.Т. Гаджиевой, В.А. Галанова, О.А. Гришиной, Л.М. Давлетшиной, А.А. Демина, Е.А. Звоновой, Е.В. Зибзеевой, В.В. Наумова, А.Е. Нестерова, В.А. Овчинского, И.И. Смотрицкой, А.А. Храмкина, С.Р. Шибаева, В.В. Яковенко и др.

Нормативную основу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, акты международного права, кодифицированные правовые акты и федеральные законы, в том числе Бюджетный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также иные правовые акты, регулирующие контрактную систему в сфере закупок.

Эмпирической базой исследования послужили материалы правоприменительной практики правоохранительных органов, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федеральной антимонопольной службы, Счетной палаты РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ, практика Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, нижестоящих судов, информация о результатах деятельности органов государственной власти, а также статистические данные о реализации контрактной системы в сфере закупок.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет собой одно из первых в юридической науке исследований, в котором осуществлена разработка концептуальных основ финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок и сформированы предложения по совершенствованию финансового и иного смежного законодательства, а также правоприменительной практики в обозначенной сфере.

Впервые контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд рассмотрена как институт финансового права и одновременно как метод финансовой деятельности государства (муниципальных образований).

Исследование финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок с позиции теории финансового права позволило: разработать понятийный аппарат данной системы, в частности, сформулировать определения таких ключевых понятий, как: «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «государственные и муниципальные нужды», «государственный заказчик», «муниципальный заказчик», «заказчик» и других; обозначить ее основные принципы и методы; установить место контрактной системы в сфере закупок в системе финансового права как отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины, в системе всего российского законодательства, в структуре методов

финансовой деятельности государства и муниципальных образований; выявить соотношение публично-правового и частноправового регулирования контрактной системы в сфере закупок; охарактеризовать этапы реализации контрактной системы в сфере закупок, а также особенности и проблемы их финансово-правового регулирования; установить взаимосвязь финансово-правовых норм, регулирующих распределение и использование публичных денежных фондов Российского государства и финансово-правовых норм, регламентирующих контрактную систему в сфере закупок; сформулировать научно обоснованные предложения по внесению изменений в нормативно-правовые акты, регулирующие финансовые и иные смежные отношения в рассматриваемой сфере; выявить особенности осуществления финансового контроля за реализацией контрактной системы в сфере закупок. Научная новизна работы определяется и самой постановкой обозначенных проблем, комплексным подходом к их исследованию с учетом степени разработанности.

В результате исследования сформулированы теоретические и практические выводы и **положения, отличающиеся новизной или содержащие элементы новизны, выносимые на защиту:**

1. Разработано авторское определение понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», под которой предложено понимать совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, а также проведению мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

2. Обосновано существование правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — институт контрактной системы в сфере закупок) и аргументирован вывод о сочетании публично-правовых и частноправовых начал в его регулировании.

3. Выявлено, что институт контрактной системы в сфере закупок представляет собой межотраслевой институт законодательства, включающий нормы финансового, гражданского, административного и других смежных отраслей законодательства, а правоотношения, возникающие по поводу контрактной системы в сфере закупок, носят как публично-правовой, так и частноправовой характер. Доказана приоритетность императивных, публично-правовых форм и методов правового воздействия, присущих финансовому праву, на участников правоотношений в рассматриваемой сфере, что позволяет считать институт контрактной системы в сфере закупок одновременно институтом финансового права как отрасли российского права.

4. Установлено, что в структуре финансового права как отрасли российского права, отрасли науки и учебной дисциплины выделился новый правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок.

4.1. Выявлено, что институт контрактной системы в сфере закупок как институт финансового права как отрасли права объединяет совокупность взаимосвязанных финансово-правовых норм, регулирующих родственные общественные отношения, возникающие по поводу осуществления публичных расходов на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд через контрактную систему в сфере закупок.

4.2. Аргументировано, что предметом правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства (муниципальных образований) по распределению и использованию публичных финансовых ресурсов в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также общественные отношения в процессе проведения финансового

контроля за эффективностью использования денежных фондов Российской Федерации, расходуемых через данный институт, и качеством обеспечения публичных потребностей. Правовое регулирование образуемых общественных отношений происходит посредством применения императивного и диспозитивного методов, с преобладанием императивного.

4.3. Установлено, что в системе финансового права как отрасли права институт контрактной системы в сфере закупок представляет обособленное структурное образование Особенной части финансового права, включаемое в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов.

4.4. Определено, что предметом науки финансового права охватывается изучение контрактной системы в сфере закупок в ее публично-правовых аспектах. В рамках учебной дисциплины институт контрактной системы в сфере закупок входит в раздел «Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов» Особенной части финансового права. В этой связи аргументирована необходимость введения специальной дисциплины в юридических и экономических вузах — «Особенности финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) через контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

5. Сформулирован вывод о том, что проведение контроля федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами, органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через контрактную систему в сфере закупок, и качеством обеспечения публичных потребностей, является одним из видов государственного финансового контроля, от качества

проведения которого зависит социально-экономическое развитие и обеспечение обороноспособности Российской Федерации.

6. Обосновано, что статью 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ) (далее — Закон о контрактной системе) необходимо дополнить пунктом 1.1, закрепляющим понятие «государственные (муниципальные) нужды», под которыми следует понимать «обеспечиваемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления целей, задач, функций и полномочий государства (муниципальных образований) (в том числе для реализации целей осуществления закупок, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона)».

7. Установлено, что в случаях, указанных в статье 15 Закона о контрактной системе, субъектами, выполняющими функции заказчиков в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, будут также являться автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица. Данных субъектов предложено определить в качестве «отдельных видов юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков». Обоснована необходимость внесения изменений в статью 3 Закона о контрактной системе посредством дополнения пунктом 7.1., закрепляющим понятие «отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков» в следующей редакции: «7.1.) Отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков — автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, осуществляющие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и

муниципальных образований, в случаях, указанных в частях 4–6 статьи 15 настоящего Федерального закона».

8. Обосновано, что статью 13 Закона о контрактной системе, закрепляющую цели осуществления закупок, целесообразно дополнить положением о целях осуществления закупок бюджетными учреждениями, изложив пункт 4 указанной статьи в следующей редакции: «4) выполнения бюджетным учреждением государственного (муниципального) задания, а также иных целей, на которые выделяются субсидии данным учреждениям из бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации».

9. Определено, что в связи с расширением круга субъектов, которые выполняют полномочия заказчиков, и для исключения коллизий на практике необходимо внести изменения в статьи 17 и 21 Закона о контрактной системе, связанные с формированием и утверждением планов-закупок и планов-графиков закупок отдельными видами юридических лиц, выполняющими полномочия заказчиков (автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами).

10. Установлено, что на практике у субъектов отношений по контрактной системе в сфере закупок возникает ряд проблем, связанных с обеспечением заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечением исполнения контрактов банковской гарантией. Предполагается, что решить возникающие проблемы возможно посредством:

- издания Центральным банком РФ инструкции о порядке выдачи банковских гарантий в целях исполнения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- внесения в КОАП РФ изменений, включив в него статью 7.31.2, закрепляющую ответственность банков (гарантов) за выдачу банковской гарантии на обеспечение заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечения исполнения контрактов с несоблюдением требований законодательства

Российской Федерации о контрактной системе и за невнесение выданных банковских гарантий в реестр банковских гарантий.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертации предопределена актуальностью и новизной затронутых в работе проблем и состоит в углублении и расширении научных знаний о предмете и системе финансового права, развитии финансово-правовой теории о контрактной системе в сфере закупок. Сформулированные положения, выводы и рекомендации могут быть использованы при осуществлении дальнейших научных разработок по финансово-правовой проблематике.

Практическая значимость работы обуславливается тем, что ее результаты направлены на совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих контрактную систему в сфере закупок, осуществление государственных и муниципальных расходов, финансового контроля в этой сфере и могут быть востребованы в правотворческой и правоприменительной деятельности.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при подготовке учебно-методической и иной литературы по финансовому и бюджетному праву; в учебном процессе при преподавании курсов: «Финансовое право», «Бюджетное право», «Финансовый контроль»; на курсах повышения квалификации по подготовке специалистов по реализации контрактной системы в сфере закупок и др.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационной работы обусловлены актуальностью, методологией, сформулированной целью и решенными задачами, точно определенным объектом и предметом исследования, широким спектром использованных библиографических источников, эмпирической базой. Наиболее значимые положения финансово-правовой теории, касающиеся реализации контрактной системы в сфере закупок, комплексно исследованы и критически оценены с позиции их соответствия основным положениям правовой теории, законодательству и правоприменительной практике.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обсуждены и одобрены на заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Отдельные положения работы использованы автором при проведении семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право» в Балаковском и Смоленском филиалах ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Ряд предложений и выводов, содержащихся в исследовании, докладывался на научно-практических конференциях: Международной научно-практической конференции «Институциональные проблемы современного финансового права» (г. Саратов, 2 июня 2011 г.); Международной научно-практической конференции «Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения)» (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.); [Международной научно-практической конференции «Право и его реализация в XXI веке», посвященной 80-летию ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права» \(г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.\)](#); Международной научно-практической конференции по проблемам финансового права (г. Саратов, 31 мая 2012 г.); I Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере пресечения недобросовестной конкуренции» (г. Саратов, 23 марта 2013 г.); Международной научно-практической конференции «Финансовое право: прошлое, настоящее, будущее», посвященной 85-летию академика МАН ВШ, доктора юридических наук, профессора Нины Ивановны Химичевой (г. Саратов, 18 сентября 2013 г.); IV Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Актуальные вопросы современной юридической науки» (г. Балаково, 2012 г.); и др.

Основные результаты исследования отражены в 11 научных статьях, три из которых опубликованы в российских рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве

образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов докторских и кандидатских диссертаций.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников.

**Глава 1. Теоретико-правовые основы контрактной системы
в сфере закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

**1.1. Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров,
работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Контрактная система в сфере закупок представляет собой определенный механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Предыдущим нормативным актом, регулирующим данные отношения, был Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 171-ФЗ)¹ (далее — Закон о размещении заказов), но с 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ)² (далее — Закон о контрактной системе), в котором сохраняются отдельные инструменты закупок, регулируемых Законом о размещении заказов, вводятся новые и более детально рассматриваются отдельные этапы данного процесса.

Начиная рассматривать понятие контрактной системы в сфере закупок, необходимо указать, что данная система является продолжением системы государственного заказа, поэтому следует изначально исследовать понятие и сущность именно государственного заказа.

Среди ученых, изучающих проблемы реализации государственного заказа (осуществления государственных закупок), не сложилось единой точки зрения относительно понятия «государственный заказ». Это вызвано в первую очередь

¹ См.: СЗ РФ. 2005. №30 (ч.1). Ст. 3105; 2013. № 27. Ст.3463 (утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

² См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2015. № 10. Ст. 1418.

тем, что отсутствует его легальное определение, в законодательстве имеется только понятие «государственный оборонный заказ», который представляет собой установленные нормативным правовым актом Правительства РФ задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации¹. То есть законодатель под государственным оборонным заказом понимает определенное государственное задание, что является не вполне корректным, так как в данном контексте одно понятие подменяет другое².

В Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изм. и доп. от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ)³ содержалось несколько иное определение государственного оборонного заказа, под которым понимался правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного имущества (далее — вооружение и военная техника), комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг (далее — продукция (работы, услуги)), а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Понятие «государственный оборонный заказ», как справедливо замечает К.В. Кичик, является лишь видом государственного заказа, имеющим глубокую специфику, связанную с областью его применения, и в связи с этим использование понятия

¹ См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

² Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание — это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ).

³ См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 6; 2011. № 50. Ст. 7351. Утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ.

«государственный оборонный заказ» в качестве универсального для любых видов государственного (муниципального) заказа не представляется возможным¹.

В первоначальной редакции ст. 72 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 25-ФЗ)² (далее — БК РФ) государственный заказ определялся как совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета. Приведенное понятие не отражало всей сущности такого процесса, как государственный заказ, не раскрывало его систему. В связи с этим стоит согласиться с В.Е. Беловым в том, что такое определение не отражает экономической сущности данного понятия и не соответствует направлениям деятельности государственных органов в сфере госзаказов, так как формирование и размещение госзаказа предшествуют заключению государственного контракта, а никак не наоборот³.

После внесения Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ⁴ изменений в Бюджетный кодекс РФ данное понятие утратило силу, что привело к полному отсутствию в законодательстве определения такого важного понятия, как «государственный заказ», и негативно сказалось на применении законодательства в данной области. Ю.А. Тихомиров замечает, что «отсутствие дефиниций в законе, регламентирующем экономическую деятельность, вполне оправданно относится к специальным критериям коррупциогенности нормативного акта»⁵.

Как верно отметил В.М. Баранов, «законодательная дефиниция — стержень, каркас, ядро, квинтэссенция нормативно-правового акта. Это многомерное,

¹ См.: Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 8.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2015. № 10. Ст. 1395.

³ См.: Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 137.

⁴ См.: Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6981.

⁵ Тихомиров Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. М., 2005. № 168. С. 216.

многопространственное и многовековое юридическое явление... законодательные дефиниции пронизывают все без исключения отрасли современного российского законодательства, занимают важное место в интерпретационных и правоприменительных актах, имеют прочную международно-правовую основу... к числу серьезных дефектов законотворчества относится проблема *пробельности дефинитивного регулирования*¹.

О важности дефинитивных норм в законодательстве говорил М.И. Байтин: «Дефинитивные нормы выполняют, главным образом, познавательную, эвристическую и ориентационную функции в механизме правового регулирования, придавая законодательству ясность и определенность, способствуя его единообразному и четкому применению. Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве... снижает эффективность действия норм-правил поведения, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике, находится в противоречии с требованием единства законности»².

Действительно, отсутствие законодательного определения понятия «государственный (муниципальный) заказ» привело к тому, что в законодательстве, правоприменительной практике и науке данное понятие трактовалось по-разному, а иногда подменялось понятием «государственная закупка». Так, например, в Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изм. и доп. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) используется понятие не государственный заказ, а закупка, под которой законодатель понимает форму организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или

¹ См.: Баранов В.М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 24–66.

² Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 244.

реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях¹.

В Бюджетном кодексе РФ наряду с понятием «государственный заказ» использовалось понятие «закупка». Так ст. 72 называлась «Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», а ст. 73 — «Реестры закупок», ст. 301 — «Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка». На официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов² также часто использовались понятия «заказ» и «закупка» как синонимичные.

Таким образом, отсутствие легального определения понятия «государственный заказ» приводило к проблемам и коллизиям как в законодательстве, так и правоприменительной практике, в том числе в процессе реализации государством своей финансовой деятельности.

Думается, что ранее до вступления в силу Закона о контрактной системе следовало бы внести изменения в Закон о размещении заказов, дополнив его ст. 3.1 «Государственный (муниципальный) заказ» следующего содержания: «Государственный (муниципальный) заказ — это урегулированная законом деятельность государственных, муниципальных и иных заказчиков, направленная на определение и удовлетворение государственных (муниципальных) нужд (потребностей) за счет средств бюджета соответствующего уровня и внебюджетных источников финансирования посредством заключения и исполнения контрактов и иных гражданско-правовых договоров».

Что касается понятия «государственный заказ» используемого в науке, то в юридической и экономической литературе существует огромное количество его определений. Так, в Большом юридическом словаре государственный заказ, в Российской Федерации определяется как предложение, которое дается уполномоченной государственной организацией другой организации-поставщику

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

² URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home> (дата обращения: 20.01.2013).

о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд¹. В кратком экономическом словаре государственный заказ толкуется как «заказ государства на производство товаров и услуг, в которых оно заинтересовано»².

Многие ученые под государственным заказом понимают определенную «потребность». Так, В.Е. Белов считает, что государственный заказ в условиях рынка представляет собой «обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные потребности в товарах (работах, услугах) в период времени, на который утвержден соответствующий бюджет»³. Аналогичной точки зрения придерживается И.И. Смотрицкая. По ее мнению, государственный заказ — это обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд⁴. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина утверждают, что государственный заказ — это «заказ (то есть обобщенная и оформленная должным образом потребность, нужда) органов государственного управления на поставку товаров, работ и услуг за счет средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов»⁵. Аналогичную точку зрения отстаивает В.В. Наумов⁶. Е.А. Звонова определяет государственный заказ как потребность органов государственного управления в товарах, работах и услугах, причем она особо подчеркивает, что эта потребность подлежит удовлетворению за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов, то есть за счет средств налогоплательщиков, которые аккумулированы в соответствующих бюджетах и внебюджетных фондах⁷. Интересную точку зрения высказывает

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 143.

² Краткий экономический словарь / сост. В.Г. Слагода. М., 2009. С.30

³ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 140.

⁴ См.: Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С.19.

⁵ Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика : учебник / под общ. ред. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина. М., 2007. С. 610.

⁶ См.: Ценообразование в сфере государственных закупок : учеб. пособие / под ред. В.В. Наумова. М., 2010. С. 149.

⁷ См.: Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. 48–49.

К.В. Кичик, который также определяет государственный заказ как потребность, но не всякую потребность государства, а конкретизированные потребности¹.

Думается, что, определяя государственный (муниципальный) заказ как потребность, ученые допускают определенную неточность, поскольку государственный заказ никак не может выступать потребностью, так как он направлен именно на удовлетворение данной потребности (государственных (муниципальных) нужд) посредством осуществления субъектами определенных действий. Кроме того, потребности или нужды — это более широкое понятие, в определенной степени государственный заказ можно рассмотреть как процедуру выявления (определения) потребностей, а также их удовлетворения, но не сами потребности.

Другие ученые предлагают рассматривать государственный заказ как «предложение». Так, Э.Х. Рахимов определяет государственный заказ как предложение вступить в договорные отношения по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных нужд, причем данное предложение идет от государства контрагентам, по-другому он называет его разновидностью оферты, которая может меняться в зависимости от способа размещения заказа². Однако данное понимание государственного заказа не отражает сущность данного явления, заключающуюся в удовлетворении публичных потребностей.

Как поручение государства рассматривают государственный заказ Л.М. Давлетшина и А.А. Михайлова³. В частности, Л.М. Давлетшина пишет:

¹ Кичик К.В. пишет: «Государственный (муниципальный) заказ представляет собой конкретизированные потребности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте (нормативном правовом акте или акте применения права), удовлетворяемые посредством размещения заказа в установленном законом порядке (по общему правилу, среди неопределенного круга лиц — потенциальных поставщиков) с заключением государственного (муниципального) контракта, гражданско-правового договора бюджетного учреждения или иного гражданско-правового договора, содержащего необходимые требования к этим товарам, работам и услугам, а также условия продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд» (*Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / «Юстицинформ». М., 2012. С. 17).

² См.: *Рахимов Э.Х.* Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 29.

³ См.: *Давлетшина Л.М.* Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2007. С. 13; *Михайлова А.А.* Подрядные работы для государственных нужд: особенности правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 87.

«Понятие госзаказа определяется как поручение государства различным организациям на производство товаров и услуг, необходимых для осуществления государственных функций и исполнение международных обязательств»¹. Сложно согласиться с данным мнением, поскольку поручения государства закрепляются в других документах, например, государственных заданиях и программах, а государственный заказ направлен на удовлетворение потребностей, возникающих в связи с их реализацией.

Следует отметить, что В.А. Щербаков определяет государственный заказ в разных значениях: во-первых, с юридической точки зрения, как правовой распорядительный акт государственного или муниципального органа; во-вторых, по своей сути как деятельность государства (органов муниципального самоуправления), направленную на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд; в-третьих, приходит к выводу, что государственный заказ — это правовой инструмент, регулирующий деятельность государства (а также муниципалитета) и исполнителей по вопросам удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей в определенных товарах, работах и услугах².

В.С. Гладков рассматривает государственный заказ как метод управления, представляющий собой совокупность приемов и способов субординационного и координационного воздействия на поведение субъектов экономической деятельности, реализация которых опосредуется образованным системным взаимодействием институциональных (плановые органы, плановые правовые акты, субъекты размещения заказа, государственный контракт) и функциональных (процедура разработки плановых актов, процедура размещения государственного заказа) элементов административно-правового механизма, обеспечивающего формирование и удовлетворение потребностей государства в

¹См.: Давлетшина Л.М. Указ. раб. С. 13.

² См.: Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 32.

товарах, работах и услугах путем реализации всей совокупности функций управления¹.

Проведя глубокое исследование вопросов правового регулирования института государственного заказа в Российской Федерации, В.И. Кузнецов определил государственный заказ как «публично-правовой институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства в части удовлетворения государственных нужд посредством специального административного режима отношений между государством и субъектами частного права, регулируемого материальными и процессуальными нормами конституционного, административного, бюджетного и гражданского права, реализующий правовой статус и процесс осуществления установленного Конституцией Российской Федерации публично-правового института публичной нужды»². Данное понятие имеет глубокий теоретический смысл, показывающий, что государственный заказ является межотраслевым институтом.

В.В. Кикавец предлагает рассматривать государственный заказ как реализуемый в целях обеспечения государственных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из совокупности последовательных этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля³. В какой-то степени можно согласиться с данным мнением, так как государственный заказ действительно включает в себе определенные стадии, которые поэтапно реализуются субъектами отношений в данной области. Указанные стадии в свою очередь образуют систему государственного заказа.

Таким образом, проанализировав множество мнений ученых относительно категории «государственный заказ» и с учетом самой сущности государственного заказа, можно сделать вывод, что государственный (муниципальный) заказ — это деятельность государства (муниципальных образований) по удовлетворению

¹ См.: *Гладков В.С.* Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008. С. 5.

² См.: *Кузнецов В.И.* Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 20.

³ См.: *Кикавец В.В.* Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей — основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

государственных (муниципальных) нужд, возникающих в связи с реализацией ими своих задач, целей и функций в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров, а также по проведению контроля за их реализацией.

Государственный (муниципальный) заказ в свою очередь представляет собой определенную систему¹, включающую в себя ряд взаимосвязанных элементов, таких как: определение (формирование) государственных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства; финансирование государственных нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); удовлетворение выявленных потребностей путем размещения заказа, заключения соответствующего контракта или гражданско-правового договора и выполнения обязательств по заключенному контракту или договору; отчетность об исполнении контрактов, договоров; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм о государственном заказе, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования финансовых ресурсов страны.

Наряду с понятием «государственный заказ» в юридической и экономической литературе, а также в нормативно-правовых актах и правоприменительной практике часто употребляется понятие «государственная закупка»².

¹ Относительно понятия и состава системы государственного заказа заслуживает внимание точка зрения Р.К. Арыкбаева, который пишет: «Систему государственных заказов можно определить как взаимосвязанную систему мер по нормативно-правовому и финансово-экономическому обоснованию и удовлетворению государственных нужд». В состав данной системы он включает три основные последовательно связанные стадии: планирование обеспечения государственных нужд; размещение госзаказа; исполнение государственного контракта. «На стадии планирования финансового обеспечения госнужд действует бюджетное законодательство, ориентированное на обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных ресурсов... На стадии исполнения госконтрактов регулирование ограничивается применением общих положений гражданского и бюджетного законодательства...». Причем он дает определение федеральной контрактной системы как организационно-правового механизма функционирования системы государственного заказа, который представляет собой совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения государственных нужд, размещением госзаказа и исполнением государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд (Арыкбаев Р.К. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов : автореф. дис. ... д-ра экон. наук, Москва, 2011. С. 20).

² Так, под «государственной закупкой» понимается «часть произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых правительством, государственными органами за счет средств государственного бюджета. Такие закупки осуществляются государством для нужд собственного потребления (закупки оборудования, вооружения) и в целях обеспечения потребления населением и резервирования (например, государственные закупки зерна и продовольствия)» (Райзберг Б.А. Современный социоэкономический словарь. М., 2009. С. 96).

В типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг, на котором, в частности, были основаны Закон о размещении заказов и Закон о контрактной системе, «закупки» означают приобретение любыми способами товаров (работ) или услуг¹. В Соглашении о государственных (муниципальных) закупках² (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.), ратифицированного Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ, заключенному между правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации³, закупки определяются как «приобретение заказчиками товаров, работ, услуг и иные закупки за счет бюджетных средств, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством государства Стороны о государственных и муниципальных закупках, а также отношения, связанные с исполнением договоров (контрактов) о закупках».

Л.В. Андреева под закупками товаров для федеральных государственных нужд предлагает понимать «особый вид деятельности государства в лице уполномоченных органов по приобретению товаров (работ, услуг) за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации государственных программ, для исполнения международных обязательств Российской Федерации»⁴. Л.В. Андреева отождествляет понятия «государственный заказ» и «государственные закупки». Тождественными признает данные понятия и В.В. Кикавец⁵. Следует заметить, что в большинстве случаев понятие «государственный заказ» и «государственные закупки» используются как синонимы.

¹ Принят в г. Нью-Йорке 31 мая 1994 г. – 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: СЗ РФ. 2012. № 5. Ст. 540.

³ Стоит отметить, что данный документ утрачивает силу с даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.

⁴ Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 27.

⁵ См.: Кикавец В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей — основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Однако стоит согласиться с учеными, разграничивающими данные категории. Так, И.И. Смотрицкая пишет о том, что понятия «государственный заказ» и «государственные закупки» не являются синонимами, так как у них различная экономическая сущность: «государственный заказ» отражает общественные потребности, выраженные через государственный спрос, а «государственная закупка» является удовлетворенной (обеспеченной) государственной потребностью, то есть государственная закупка выступает конечным завершающим этапом процесса реализации государственного заказа, а именно — приобретением товаров, работ, услуг для государственных нужд¹. Л.М. Давлетшина указывает на то, что государственные закупки представляют собой процесс осуществления государственного заказа².

Аналогичной точки зрения придерживается К.В. Кичик, который утверждает, что «государственные (муниципальные) закупки следует рассматривать исключительно в качестве инструмента реализации государственного (муниципального) заказа. Сформированный заказ можно реализовать лишь посредством закупок»³. Им также было справедливо замечено, что термин «государственная закупка» употребляется в основном при обозначении понятия «размещение заказа», но является шире данного понятия и включает в себя, помимо размещения заказа, еще и его исполнение⁴ и это действительно так. Думается, что государственная закупка и есть процедура по размещению и исполнению заказа.

Диаметрально противоположную точку зрения отстаивают А.А. Демин и Н.К. Демина, которые считают, что государственный заказ выступает одной из форм проявления государственных закупок, определяя государственные закупки как «элемент системы отношений внутри государственного сектора при его взаимодействии с другими макроэкономическими субъектами по поводу

¹ См.: Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С. 19.

² См.: Давлетшина Л.М. Указ. раб. С. 13.

³ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 23.

⁴ Там же.

приобретения продукции и предоставления ее домохозяйствам и фирмам на бесплатной или льготной основе при реализации государством своих функций»¹.

Таким образом, подводя итог рассмотрению понятия «государственный заказ», следует отметить, что отсутствие его закрепления на законодательном уровне приводило к коллизиям и проблемам. Данное понятие на практике смешивалось с другими понятиями, в частности с такими, как «государственные закупки», «государственные нужды» и т.д. Думается, что именно в связи с этим разработчиками Закона о контрактной системе была предпринята попытка к закреплению на законодательном уровне понятия данной системы и некоторых ее элементов, раскрывающих ее суть².

Однако не совсем понятным является отказ составителей Закона о контрактной системе от одного из ключевых понятий сферы закупок, определяемого в Законе о размещении заказов — «государственные (муниципальные) нужды».

Еще в XIX в. выдающийся ученый В.А. Лебедев, рассматривая государственные потребности и организацию их удовлетворения, обращал внимание на то, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом — другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это: содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для народного благосостояния. Все эти

¹ Демин А.А., Демина Н.К. Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. 2008. № 1. С. 4.

² Так, в ст. 3 Закона о контрактной системе даются определения следующим понятиям: «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)»; «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; «участник закупки»; «государственный заказчик»; «муниципальный заказчик»; «заказчик»; «государственный контракт, муниципальный контракт»; «единая информационная система в сфере закупок»; «уполномоченный орган, уполномоченное учреждение»; «специализированная организация»; «федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок»; «контрольный орган в сфере закупок»; «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок»; «эксперт, экспертная организация»; «совокупный годовой объем закупок».

задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут быть осуществлены»¹. В современных условиях проблема определения государственных нужд, а также объема денежных средств, выделяемых для их удовлетворения, остается актуальной.

Государственные нужды — основной элемент контрактной системы в сфере закупок и один из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование финансовых ресурсов страны, а также результативность удовлетворения публичных интересов.

Термин «государственные нужды» в законодательстве появился в связи с переходом к рыночной системе хозяйствования и претерпел многочисленные изменения. Так, первоначально определение данного понятия появилось в п. 1 ст. 1 Закона РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу) и определялось как «потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач»². Стоит отметить, что в данном нормативном акте в соответствии со структурой органов государственного управления и бюджетным устройством РФ устанавливались два уровня формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции: федеральный и региональный. Финансовое обеспечение данных нужд должно было происходить за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения этих задач.

Включение в данное понятие иных задач, думается, делало данный термин слишком широким и нечетким. Как правильно отмечает Л.В. Андреева, для того чтобы определить государственные нужды, нужны четкие критерии, так как государственные закупки связаны с большими расходами бюджетных средств и

¹ См.: *Лебедев В.А.* Финансовое право. М., 2000. С. 116.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 27. Ст.1558.

осуществляются посредством применения предусмотренного в нормативных актах специального правового механизма¹.

Данный Закон утратил силу в связи с принятием нового нормативного акта, регулирующего государственные закупки, а именно Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изм. и доп. от 20 апреля 2014 г. № 75-ФЗ)² (далее — Закон № 60-ФЗ), в котором, в первоначальной редакции также содержалось понятие «государственные нужды», разделяемые на два вида: федеральные государственные нужды и государственные нужды субъектов РФ³. Данным Законом ограничивался перечень государственных нужд путем привязки к определенной целевой направленности: создания и поддержания государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации; обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации; реализации федеральных целевых программ.

В вышеназванном Законе указывается, что все федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период, а также то, что все поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

¹ См.: *Андреева Л.В.* Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 30.

² См.: СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540; 2014. № 16. Ст. 1832.

³ Так, в ст. 1 Закона № 60-ФЗ федеральные государственные нужды определялись как потребности Российской Федерации в продукции, которая необходима для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, а государственные нужды субъектов РФ, как потребности субъектов РФ в продукции, которая необходима для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ.

После принятия Закона о размещении заказов, термины «федеральные нужды» и «нужды субъектов Российской Федерации», содержащиеся в Законе № 60-ФЗ, были исключены. Закон о размещении заказов расширил понятие «государственные нужды», включил в него все выполняемые государством функции, разделив нужды на государственные, включающие потребности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и муниципальные.

Так, в первоначальной редакции данного Закона термин «государственные нужды» определялся как «обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения функций Российской Федерации (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также — федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также — нужды субъектов Российской Федерации)», муниципальные нужды определялись как «обеспечиваемые за счет местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации».

Позже Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд”»

и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)¹ в понятие «муниципальные нужды» были внесены изменения о возможности финансирования из внебюджетных источников.

Таким образом, финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны были иметь статус расходных обязательств. В соответствии со ст. 6 БК РФ расходные обязательства представляют собой обусловленные законом, иным нормативно-правовым актом, договором или соглашением обязанности (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения² предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. В Бюджетный кодекс РФ так же введено понятие «бюджетные обязательства», под которыми понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Кроме того, согласно ст. 87 БК РФ все органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств, под которыми понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств, то есть государственные нужды должны быть определены в соответствующих нормативных правовых актах.

¹ См.: СЗ РФ. 2007. №17. Ст.1929; 2013. № 14. Ст. 1652.

² В первоначальной редакции Бюджетного кодекса РФ вместо понятия «казенное учреждение» употреблялось понятие «бюджетное учреждение». Изменения были внесены Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 512-ФЗ)// СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; 2015. № 1 (часть I). Ст. 65.

В ранее приведенном определении государственных нужд также не содержалось указания на нужды государственных и муниципальных органов, а также иных учреждений, выполняющих функции государства и муниципальных образований, что вызывало определенную путаницу в законодательстве, науке и правоприменительной практике¹. В связи с этим Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ)² понятие «государственные и муниципальные нужды» было изложено в новой редакции: исключалось указание на расходные обязательства, в государственные нужды были включены нужды государственных и муниципальных заказчиков, а также добавлено указание на удовлетворение не только функций, но и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. А Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ ст. 3 Закона о размещении заказов была дополнена еще и понятием «нужды федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов и муниципальных бюджетных учреждений».

Таким образом, в конечном варианте Закона о размещении заказов, действовавшего до 1 января 2014 г., имелись следующие определения: *государственные нужды* — это «обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует

¹ Так, встал вопрос о наличии у государственных органов и учреждений «собственных нужд», их взаимосвязи и разграничении с «государственными нуждами» и порядком их удовлетворения.

² См.: СЗ РФ. 2007. №31. Ст. 4015. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

Российская Федерация (далее также — федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также — нужды субъектов Российской Федерации)»; *муниципальные нужды* — это «обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков»; *нужды федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации* — это «обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений»; *нужды муниципальных бюджетных учреждений* — это «обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений».

Следует отметить, что не все потребности можно отнести к государственным (муниципальным) нуждам, а только те, которые обладают определенными признаками. Так, А.Н. Борисов и Н.А. Краев определяют следующую совокупность признаков, характеризующих потребности в качестве федеральных нужд и нужд субъектов РФ: 1) субъект потребности — Россия, субъект РФ как публично-правовое образование или государственный и региональный заказчик федерального и, соответственно, регионального уровня; 2) источник обеспечения потребности — средства федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или внебюджетного источника финансирования; 3) предмет потребности — товары,

работы, услуги, необходимые для осуществления функций и полномочий России, субъектов РФ, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных и региональных целевых программ), для исполнения международных обязательств России, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Россия¹.

Аналогичные признаки присущи и потребностям, относимым к муниципальным нуждам. Л.В. Андреева делит признаки, которые характеризуют потребности как государственные нужды, на сущностные признаки государственных нужд и формально-юридические и относит к ним: потребности государства в товарах; финансирование из средств бюджета и привлекаемых внебюджетных источников; осуществление государственных закупок субъектами, получившими статус государственных заказчиков; удовлетворение государственных нужд посредством разработки и утверждения специального правового механизма взаимодействия государства и предпринимателей, включая использование установленных законом способов размещения заказов государства и применения особой договорной конструкции — государственного контракта².

Таким образом, важность законодательного закрепления такого основного понятия для контрактной системы в сфере закупок, как «государственные (муниципальные) нужды», не вызывает сомнений, его отсутствие приведет на практике к проблеме правильного толкования норм относительно того, что и кто подпадает под действие нормативно-правовых актов о государственных закупках.

Как было правильно отмечено В.М. Барановым, П.С. Пацуркивским и Г.О. Матюшкиным, «каждый закон должен быть внутренне готов к взаимодействию с другими законами, не иметь дисфункциональных линий своей структуры, обладать содержанием, которое способствует (а не препятствует) установлению внешних взаимосвязей. Когда речь идет о совершенствовании закона, это означает, что модернизации должно подвергаться в первую очередь

¹ См.: *Борисов А.Н., Краев Н.А.* Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный) (6-е изд., перераб. и доп.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Андреева Л.В.* Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 23.

его дефинитивное содержание»¹. Кроме того, «залогом эффективности действующих правовых норм является понятийная определенность используемых законодателем правовых категорий, позволяющая отождествлять их с категориями фактическими. Это исключает субъективный критерий толкования правовых терминов»². В связи с этим необходимо обратиться к историческому развитию системы государственного заказа в Российской Федерации, принять во внимание положительные стороны Закона о размещении заказов и включить в ст. 3 Закона о контрактной системе понятие «государственные и муниципальные нужды», которое содержалось в Законе о размещении заказов, но с учетом последних изменений в законодательстве, в частности касающихся государственных (муниципальных) программ. Таким образом, думается, будет логичным дополнить ст. 3 Закона о контрактной системе следующими пунктами:

«1.1.) Государственные (муниципальные) нужды — это обеспечиваемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления целей, задач, функций и полномочий государства (муниципальных образований) (в том числе для реализации целей осуществления закупок, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона)».

Что же касается самого определения понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», то в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе законодатель понимает под ней совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы

¹ Баранов В.М., Пацуркивский П.С., Матюшкин Г.О. Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции. Вместо предисловия. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 15

² Рахимов Э.Х. Указ. раб. С. 15.

исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Следует отметить, что в процессе разработки Закона о контрактной системе законодателем изначально было предложено совсем иное определение данного понятия. Так, предполагалось данную систему именовать федеральной контрактной системой¹ и понимать под ней «совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита за соблюдением требований настоящего Федерального закона»². Как справедливо отмечает Л.В. Андреева, из данного определения не понятно, какие из субъектов осуществляют перечисленные в определении действия, направленные на обеспечение государственных и

¹ Затем законодатель исключил слово «федеральная», что, думается, является правильным, так как нормы данного Закона регулируют не только отношения по осуществлению закупок для удовлетворения федеральных нужд, но и муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений.

² См.: Законопроект 68702-6 О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (в части регулирования государственных и муниципальных закупок). URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02> (дата обращения: 13.02.2013).

муниципальных нужд, и соответственно не были очерчены границы создаваемой контрактной системы¹.

Однако ныне существующее легальное понятие «контрактная система в сфере закупок», думается, также не вполне соответствует сущности данного механизма, поскольку из него не ясно, какие именно действия осуществляют субъекты, а также четко не указаны составные элементы данной системы, что весьма нелогично, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство»². Кроме того, приведенное в Законе определение является очень сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы.

В связи с этим видится необходимым внести следующие изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе:

1. Пункт 1 изложить в следующей редакции: «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд».

2. Дополнить п. 1.2 следующего содержания: «Участники контрактной системы в сфере закупок — федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной

¹ См.: *Андреева Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 11. С. 3–16.

² Система // *Большой Российский энциклопедический словарь.* М., 2003. С. 1437.

власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок».

Относительно содержания контрактной системы в сфере закупок необходимо указать, что из определения понятия данной системы, приводимого в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, можно сделать вывод, что данная система включает следующие основные элементы:

субъекты контрактной системы в сфере закупок;
осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
единая информационная система (далее — ЕИС) как инструмент реализации контрактной системы в сфере закупок.

В предмет (сферу) правового регулирования контрактной системы (согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе) входят следующие группы общественных отношений, возникающих в процессе:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетного учреждения либо иного юридического лица в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 Закона о контрактной системе;
- 4) исполнения контрактов;

- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контроль в сфере закупок).

Следует отметить, что предметом правового регулирования системы государственного заказа по Закону о размещении заказов выступали только общественные отношения в процессе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений. Таким образом, Закон о контрактной системе значительно расширил сферу своего применения, затрагивая более широкий перечень этапов реализации данной системы, что является абсолютно верным и обоснованным, так как это послужит существенному повышению качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечит прозрачность всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвратит коррупцию и другие злоупотребления в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

В процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок поэтапно реализуется каждый из обозначенных элементов, но, кроме того, необходимо отметить, что после проведения планирования публичных нужд и соответственно предстоящих закупок по их удовлетворению возникают общественные отношения по финансированию данных закупок.

Думается, что для правильного теоретического и практического осмысления контрактной системы в нее, помимо вышеперечисленных элементов, также следует включить процесс финансирования государственных и муниципальных

¹ См.: Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». СПС «КонсультантПлюс».

нужд в соответствии с бюджетным законодательством РФ и рассматривать данную систему как совокупность следующих взаимосвязанных элементов: определение (формирование) государственных (муниципальных) нужд в зависимости от целей, задач и функций государства (муниципальных образований) посредством применения метода планирования закупок; финансирование государственных (муниципальных) нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); удовлетворение выявленных потребностей путем осуществления закупок товаров, работ, услуг; осуществление мониторинга и аудита в сфере закупок; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм, регулирующих контрактную систему в сфере закупок, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования публичных финансовых ресурсов.

В соответствии с Законом о контрактной системе цели контрактной системы заключаются в следующем:

- повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;

- обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;

- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Необходимо отметить, что в Законе о размещении заказов цели системы государственного заказа были значительно шире и, думается, более справедливы, поскольку включали такие задачи, являющиеся приоритетами в регулировании отношений в данной сфере, как:

- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

- эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования (одно из главных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований);

- развитие добросовестной конкуренции.

Думается, что ст. 1 Закона о контрактной системе следует изменить в части указания целей осуществления контрактной системы, и изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях достижения единства экономического пространства на территории Российской Федерации, повышения эффективности и результативности использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования при осуществлении закупок товаров, работ и услуг, соблюдения гласности и прозрачности закупок, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок ...».

Таким образом, рассматривая основные понятия контрактной системы в сфере закупок (в том числе государственного (муниципального) заказа) и подводя итог, можно сделать следующие выводы:

отсутствие легального определения понятия «государственный (муниципальный) заказ» приводило на практике к подмене понятий, ошибкам и неточностям;

одним из основных элементов контрактной системы в сфере закупок, от правильного установления которого зависит целенаправленное и эффективное расходование финансовых ресурсов страны, являются государственные (муниципальные) нужды, в связи с чем необходимо на законодательном уровне в ст. 3 Закона о контрактной системе закрепить понятие «государственные (муниципальные) нужды»;

необходимо внести изменения в понятие «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», потому что закрепленное в настоящее время понятие не в полной мере отражает содержание данной системы, кроме того оно является достаточно сложным для восприятия;

в процессе теоретического изучения контрактной системы в сфере закупок необходимо также рассматривать и такой важный элемент данной системы, как

финансирование государственных (муниципальных) нужд в соответствии с бюджетным законодательством РФ;

следует расширить цели осуществления контрактной системы в сфере закупок путем внесения изменений в ст. 1 Закона о контрактной системе.

1.2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе финансового права и в системе российского законодательства

Обращаясь к общей теории права, следует отметить, что под системой права понимается внутреннее строение действующего в государстве права, отражающее единство составляющих его норм и их разграничение на отрасли, институты и подотрасли¹.

Одним из крупных элементов системы права является отрасль права, которая «представляет собой обособившуюся внутри данной системы совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений»².

В настоящее время одной из самостоятельных отраслей российского права является финансовое право, которое «упорядочивает имущественно-властные отношения по сбору, распределению и использованию денежных средств государства (муниципальных образований)»³. Стоит согласиться с мнением М.И. Байтина о том, что выделение финансового права в самостоятельную отрасль «связано со значительной, причем постоянно возрастающей, ролью финансового права в подъеме экономике и социальной сферы жизни»⁴. По справедливому мнению К.С. Бельского, финансовое право является относительно замкнутой частью системы российского права, представляющей собой

¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 281.

² Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 413.

³ Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишников. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 22.

⁴ Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 318.

совокупность правовых норм и отличающейся определенным юридическим своеобразием¹. Ученый также отмечает, что каждая отрасль права имеет свою систему, под которой понимается определенный порядок в распределении правовых норм по отдельным частям данной отрасли и в логически правильном расположении этих частей². Он указывает на то, что «система финансового права есть такое распределение норм финансового права по группам и их построение в определенной последовательности, которые позволяют наглядно увидеть эти группы в их единстве»³.

В свою очередь система российского финансового права как самостоятельная отрасль права, по верному замечанию Н.И.Химичевой, представляет собой объективно обусловленное системой общественных финансовых отношений внутреннее его строение, объединение и расположение финансово-правовых норм в определенной последовательности⁴.

Формируют систему каждой отрасли права институты права, а также подотрасли. Если отрасль права регулирует род общественных отношений, то институт — лишь их вид⁵. Как указывает Е.А. Киримова, «правовой институт группирует, сводит воедино различные правовые нормы, включает их в механизм правового регулирования конкретных видов общественных отношений»⁶.

Правовой институт — это группа, комплекс взаимосвязанных юридических норм, регулирующих определенный вид схожих, близких по содержанию и в этом смысле родственных общественных отношений⁷.

Система финансового права как самостоятельная отрасль права состоит из множества правовых институтов. В настоящее время в связи с развитием отношений в области государственных и муниципальных финансов количество правовых институтов, входящих в систему финансового права, значительно

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. С. 35.

² См.: Там же.

³ См.: Там же.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 57.

⁵ Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 253.

⁶ Киримова Е.А. Правовой институт: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 1.

⁷ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 288.

увеличилось, а традиционные институты существенно изменились. В этой связи стоит согласиться с мнением Е.В. Покачаловой о том, что «анализ современного финансового и бюджетного законодательства свидетельствует о том, что большинство из традиционных финансово-правовых институтов, включаемых в структуру финансовой системы Российской Федерации, претерпели изменения и наполнились абсолютно новым содержанием»¹. Также ученым справедливо отмечается, что «анализ признаков публично-правовой природы традиционных и новых финансово-правовых институтов и вытекающих из принципа публичности особенностей финансовых правоотношений, относящихся к новым самостоятельным финансово-правовым институтам и подотраслям финансового права как базовой отрасли российского права, не получает должного внимания со стороны научного сообщества»².

Таким новым финансово-правовым институтом в настоящее время стал институт контрактной системы в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — институт контрактной системы в сфере закупок). В теории финансового права исследованию вопросов реализации данного института уделяется недостаточное внимание³, хотя на практике нормы, регулирующие отношения в данной области, принимают все более важное значение, в особенности в процессе осуществления государственных (муниципальных) расходов (в частности соблюдения их экономичности), обеспечения эффективности в удовлетворении публичных интересов, а также предотвращения коррупции.

Следует отметить, что на принадлежность института государственных закупок к отрасли финансового права указывал К.Б. Маркелов, утверждая, что данный институт является институтом бюджетного права, потому что

¹ Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 36.

² Там же. С. 52.

³ Практически единственными работами в данном направлении стали диссертационное исследование К.Б. Маркелова (см.: *Маркелов К.Б.* Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012); статьи Н.А. Сатаровой (см., например: *Сатарова Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // *Юридический мир.* 2014. № 1. С. 56–60).

совокупность правовых норм, регулирующих бюджетную деятельность государства (муниципальных образований), позволяет выделить его в качестве такового по следующим основаниям: «Государственные (муниципальные) закупки непосредственно связаны с бюджетным финансированием; — государственные (муниципальные) закупки обеспечиваются (в т.ч.) и деятельностью специально уполномоченных органов государственной власти — участниками бюджетной деятельности»¹.

Институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов страны, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. В связи с этим, думается, что регулирование отношений в данной сфере не ограничивается только нормами бюджетного права.

В общей теории права институт права характеризуется следующими особенностями:

- 1) однородностью фактического содержания (регулирует типичные отношения);
- 2) юридическим единством норм (нормы, составляющие институт, выступают как единый согласованный комплекс, обеспечивающий достижение общей цели);
- 3) нормативной обособленностью (нормы закрепляются в виде глав, разделов)².

Исходя из данного положения, можно выделить следующие особенности института контрактной системы в сфере закупок как самостоятельного правового института:

- 1) институт контрактной системы в сфере закупок регулирует родственные общественные отношения, складывающиеся в процессе удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей, посредством осуществления расходов финансовых ресурсов страны через процедуры закупок;
- 2) нормы, входящие в институт контрактной системы в сфере закупок, представляют собой единый согласованный комплекс, регулирующий все этапы

¹ Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 36.

² См.: Кулапов В.Л., Малько А.В. Указ. раб. С. 253.

осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях эффективного и качественного обеспечения государственных и муниципальных нужд;

3) нормы, регулирующие институт контрактной системы в сфере закупок, как институт финансового права (в частности, осуществления расходов на закупку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд), закрепляются в Бюджетном кодексе РФ и Законе о контрактной системе.

Самостоятельность той или иной отрасли права характеризуется наличием своих, присущих только ей, предмета и метода правового регулирования, а также принципов.

В теории финансового права установлено, что предметом правового регулирования данной отрасли права являются общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (муниципальных образований) по планомерному образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов в целях реализации задач публичного характера, а также по осуществлению финансового контроля и привлечению к ответственности за совершение финансового правонарушения¹.

В теории финансового права обосновывается, что основным методом финансового права служит императивный (или метод властных предписаний), имеющий свою специфику: конкретное денежное содержание и определенный круг органов, уполномоченных государством на властные действия². Однако стоит согласиться с мнением И.В. Рукавишниковой, проведшей глубокое исследование методов финансового права, в том, что «отрасль финансового права обладает уникальным методом правового регулирования, сочетающим в себе элементы императивного и диспозитивного начал, с преобладанием в конечном счете властных способов юридического воздействия... использование в финансовом праве диспозитивных способов регулирования не означает умаление роли государства... некоторая демократизация взаимоотношений между

¹ Данной точки зрения, в частности, придерживаются Н.И. Химичева, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина А.В. Демин и др.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 41.

властвующими и подчиненными субъектами обусловлена объективными экономическими процессами»¹. Ученый приходит к выводу, что «метод финансового права является самостоятельным, оригинальным инструментом правового регулирования, специфика которого проявляется в его властно-имущественном характере, обусловленном особенностями предмета данной отрасли права, а также непосредственной связью с финансовой политикой государства»².

Применение же диспозитивного метода в финансовых правоотношениях свидетельствует о том, что законодатель видит необходимость в сочетании частных и публичных интересов в регулировании экономики Российской Федерации. В связи с этим стоит согласиться с мнением Д.С. Барзилова, исследовавшего вопросы дозволения как способа правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации, о том, что налоговые отношения должны регулироваться весьма тонко, продуманно с использованием налоговых стимулов (налоговых льгот), в ином случае просчеты законодателя могут в значительной степени ослабить экономику Российской Федерации, спровоцировав возникновение кризисов в финансовой сфере³. Думается данное высказывание применимо практически ко всем финансовым отношениям и использование диспозитивного метода в их правовом регулировании необходимо.

Финансовое право основывается как на общеправовых принципах (законность, демократизм, гуманизм, равноправие, справедливость, единство прав и обязанностей и др.), так и на общеотраслевых принципах, среди которых можно выделить: федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства; самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов; приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; социальная направленность финансово-

¹ Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 88–89.

² Рукавишникова И.В. Указ. раб. С. 113.

³ См.: Барзилов Д.С. Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 4.

правового регулирования; единство финансовой политики и денежной системы; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций и органов местного самоуправления в финансовой деятельности государства, ее контроля и др.¹

Рассматривая особенности выделения финансового права в самостоятельную отрасль права, следует согласиться с Е.В. Покачаловой в том, что в последнее время одной из обсуждаемых научных проблем стала проблема расширения предмета современного финансового права, и перед научной общественностью соответственно встает необходимость осмысления новых явлений в финансовом праве, а также систематизации аргументов, обосновывающих новые научные позиции и взгляды на правовую природу тех или иных правовых феноменов². В настоящее время таким правовым феноменом стал институт контрактной системы в сфере закупок, поэтому требуется провести системный анализ проблем осуществления данного института, в частности, по следующим направлениям:

а) определение его места в системе финансового права как отрасли права, в системе финансового законодательства, в системе всего российского законодательства; в системе публичного и частного права, в системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины;

б) установление его места в системе методов финансовой деятельности государства, муниципальных образований, определение его значения в процессе осуществления расходов публичных денежных фондов (в особенности бюджетных), выявление его роли как механизма обеспечения государственных и муниципальных нужд и повышение эффективности государственных (муниципальных) расходов;

г) выявление особенностей и методики осуществления финансового контроля в данной области и определение его места и значения в системе всего финансового контроля.

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 45.

² См.: Покачалова Е.В. Указ. раб. С. 12.

Институт контрактной системы в сфере закупок как институт финансового права как отрасли права можно определить как совокупность взаимосвязанных финансово-правовых норм, регулирующих родственные общественные отношения, возникающие по поводу осуществления публичных расходов на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд через контрактную систему в сфере закупок.

В системе финансового права как отрасли права институт контрактной системы в сфере закупок следует рассматривать как обособленное структурное образование. Особенной частью финансового права, включаемое в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования денежных фондов государства (муниципальных образований) на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Таким образом, данная система представляет собой определенный механизм распределения и использования финансовых ресурсов публично-правовых образований.

Институт права, входящий в ту или иную отрасль права, должен обладать определенными признаками, характерными именно для данной отрасли права (предметом, методом правового регулирования, принципами). Таким образом, установить принадлежность института контрактной системы в сфере закупок к отрасли финансового права, а также выявить финансово-правовую природу института контрактной системы в сфере закупок возможно посредством определения предмета и метода правового регулирования данного института, а также основополагающих принципов.

Предметом правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности публично-правовыми образованиями по распределению и использованию финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также общественные отношения в процессе

осуществления финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через данный институт, и качеством обеспечения публичных потребностей.

Предмет правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок обусловил методы правового регулирования, применяемые в данном институте. Ведущим методом является императивный (основной метод в финансовом праве), поскольку институт контрактной системы в сфере закупок регулирует общественные отношения по удовлетворению публичных нужд, где одной стороной всегда выступают публично-правовое образование и государственные органы (органы местного самоуправления), которые издают властные предписания по регулированию и контролю за порядком осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения данных потребностей в процессе распределения и использования денежных фондов страны. Данный метод способствует своевременному и качественному обеспечению государственных и муниципальных нужд, а также эффективному и целевому расходованию финансовых ресурсов Российской Федерации. Так, например, с помощью этого метода государство определяет порядок планирования будущих закупок заказчиками и их согласования с общими расходами данного субъекта; устанавливает правила соблюдения целевого характера закупок; регулирует правильность определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения с ним контракта и т.д.

Специфика императивного метода выражается также в круге государственных органов, уполномоченных давать властные предписания участникам данных общественных отношений. Так, большая часть таких предписаний издается органами исполнительной власти, ответственными за экономическое развитие России, среди которых основное место занимают Правительство РФ, а также финансовые органы государства (муниципальных образований).

Кроме императивного метода правового регулирования отношений по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд, используется также диспозитивный (договорной) метод, что обусловлено отличительными особенностями данных отношений (имущественный характер, обязательное участие государства (муниципального образования) в лице компетентного органа, направленность на расходование публичных денежных фондов через заключения контрактов (гражданско-правовых договоров)). Следует отметить, что непосредственное обеспечение государственных и муниципальных нужд происходит именно посредством реализации контрактов (гражданско-правовых договоров), которые оформляются по правилам частного права, однако данные контракты (договоры) должны содержать в себе определенные обязательные сведения, устанавливающиеся государственными органами¹. То есть в данном случае образуемые общественные отношения будут регулироваться как диспозитивными, так и императивными методами.

Рассматриваемый институт контрактной системы в сфере закупок основывается на определенных принципах. Кроме специальных принципов, регулирующих именно процесс осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нашедших отражение в Законе о контрактной системе (принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок), контрактная система основывается на общеправовых принципах законности, гласности, федерализма и на общеотраслевых принципах

¹ Так, требования к контрактам содержатся в ст. 34 Закона о контрактной системе. Также Правительством РФ приняты постановления по регулированию отношений при заключении контрактов, среди которых можно выделить следующие: от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» (вместе с Правилами разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов) (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489) // СЗ РФ. 2014. № 28; Ст. 4053; 2015. № 1 (часть II). Ст. 279; от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6266.

финансового права, таких как: плановость финансовой деятельности (например, согласно гл. 2 Закона о контрактной системе закупки должны быть запланированы, кроме того, в соответствии со ст. 17 и 21 данного нормативно-правового акта планирование закупок должно происходить в рамках бюджетного процесса); самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов; приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан (согласно ст. 13 Закона о контрактной системе одной из задач осуществления закупок является достижение целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ); социальная направленность финансово-правового регулирования; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, ее контроле (к примеру, обязательное общественное обсуждение закупок, закрепленное в ст. 20 Закона о контрактной системе и проведение общественного контроля в соответствии со ст. 102 данного акта); экономичность и прозрачность в расходовании денежных средств страны и др.

Таким образом, предмет, метод правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок, принципы, на которых он основывается, позволяют утверждать, что этот институт (в его публично-правовых аспектах) является институтом финансового права как отрасли российского права и входит в его систему.

Институт контрактной системы в сфере закупок как институт финансового законодательства представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Как отмечают ученые, «система права и система законодательства не совпадают по кругу источников, в которых они выражены: система

законодательства воплощена в законах, иных нормативных правовых актов; система права находит воплощение не только в позитивном, но и в обычном праве, неписанных принципах и аксиомах ... и даже в правосознании»¹.

Среди финансово-правовых актов, регулирующих вышеуказанные общественные отношения, особое место занимает Бюджетный кодекс РФ, поскольку именно он закрепляет положения о порядке и особенностях осуществления публичных расходов, и Закон о контрактной системе как ведущий нормативно-правовой акт, устанавливающий правила применения каждой из стадий данной системы. Кроме указанных актов, следует отметить и другие финансово-правовые акты, регулирующие различные виды отношений в области контрактной системы, среди которых можно выделить следующие: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 462-ФЗ)², Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 461-ФЗ)³, Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 декабря 2014 г. № 410-ФЗ)⁴, различные распоряжения и постановления Правительства РФ по вопросам регулирования финансовой деятельности государства⁵, в частности, по утверждению государственных программ, а также по регулированию контрактной системы в сфере закупок⁶, указы и распоряжения Президента РФ, финансово-правовые акты представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований, акты Министерства финансов РФ⁷, Федерального казначейства¹ и др.

¹ *Афанасьев В.С., Липень С.В., Радько Т.Н.* Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 256.

² См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; 2015. № 1 (часть I). Ст. 15.

³ См.: СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872; 2015. № 1 (часть I). Ст. 14.

⁴ См.: СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4832; 2014. № 11. Ст. 1098.

⁵ См., например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2166.

⁶ Так, Правительством РФ принято более 40 постановлений и распоряжений по регулированию различных вопросов осуществления контрактной системы в сфере закупок.

⁷ См., например: Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 № 140н) // Российская газета. 2010. № 225; 2014. № 41; Письмо Минфина России от 27 июня 2014 г. № 02-05-11/31346

Значение данных актов достаточно велико, так как они служат основой осуществления контрактной системы в сфере закупок: именно их нормами регулируются вопросы финансово-правового статуса субъектов контрактной системы (в особенности заказчиков); определения государственных и муниципальных нужд (характеризуются основные направления выделения бюджетных ассигнований, регулируются государственные программы, государственные задания и др.); планирования порядка удовлетворения данных нужд; порядка финансирования потребностей государства и муниципальных образований (процесс финансирования выполнения бюджетных обязательств, а также государственных (муниципальных) программ, государственных заданий и др.); проведения финансового контроля, привлечения к ответственности за выявленные правонарушения в данной сфере и др.

Однако общественные отношения, возникающие в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, регламентируются не только нормами актов финансового законодательства, но и нормами актов смежных отраслей российского законодательства, регулируемыми различные аспекты отношений, возникающих в указанной области.

Так, отношения в процессе определения и формирования государственных нужд, регулируются как актами административного, так и финансового законодательства; отношения в процессе финансирования государственных нужд регулируются актами финансового законодательства и его отдельных институтов; отношения в процессе осуществления закупок регулируются как актами гражданского и предпринимательского законодательства, так и актами финансового законодательства; отношения по составлению отчетности, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля регулируются актами административного и финансового законодательства.

«О единообразном применении единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации видов расходов классификации расходов бюджетов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹ См., например: Приказ Казначейства России от 29 мая 2014 г. № 106 «Об утверждении Регламента проведения Федеральным казначейством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим стоит согласиться с позицией С.С. Алексеева, согласно которой «с совершенствованием законодательства, обусловленным потребностями развития экономических, а также социально-политических и иных отношений, издаются комплексные акты, затрагивающие целые сферы социальной жизни или их участки», что, по его мнению, служит причиной формирования комплексных отраслей законодательства, «в которых объединяется по тому или иному предметному, тематическому и целевому признаку юридически разнородный правовой материал»¹. Ученый приходит к выводу о том, что в правовой системе вместе с основными подразделениями, которые обособляются по юридическим режимам, выраженным в особых отраслевых методах и механизмах регулирования, имеются образования комплексного характера, которые являются комплексными именно потому, что не связаны единым методом и механизмом регулирования, почти все они имеют «прописку» в основных отраслях. Данным общностям, по его мнению, присущи юридические особенности, выраженные в специальных принципах, общих положениях, приемах регулирования, установленных в результате комплексной кодификации, придающих ему специфический отраслевой оттенок, но, «хотя нормы комплексной отрасли или института можно и нужно распределять по основным отраслям, «замкнуть» их только в рамках основных отраслей нельзя»².

Заслуживает внимания точка зрения С.В. Полениной, которая считает, что «издание комплексных законов и иных нормативно-правовых актов, а также кодификация в рамках комплексных отраслей законодательства в качестве необходимой предпосылки и условия эффективности их действия предполагают наличие упорядоченности внутри тех из отраслей, адекватных отраслям права, к которым они «тяготеют»»³. Она подчеркивает, что такие укрупненные акты, хотя и не содержат большого числа новелл, но они сводят воедино в рамках определенного субинститута, института либо даже подотрасли законодательства

¹ Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 197.

² Там же. С. 198.

³ Поленина С.В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. № 5. С. 29–37.

нормативные предписания, ранее разбросанные в ряде нормативных правовых актов, что не только повышает внутреннюю согласованность правового регулирования, но и устраняет выявленные в ходе применения ранее действовавших актов пробелы и противоречия, а также яснее очерчиваются границы более мелких, чем отрасль, структурных образований законодательства¹.

Кроме того, известные специалисты в области общей теории права М.И. Байтин и Д.Е. Петров, исследуя вопросы соотношения отраслей права и отраслей законодательства, пришли к выводу, что они соотносятся, в частности, следующим образом: «Часть норм отрасли права выражена в одной или нескольких отраслях законодательства, а другая — в одной или нескольких комплексных отраслях законодательства; отрасль законодательства состоит из комплексных (межотраслевых) правовых институтов либо в систематизированном виде содержит сложный комплексный институт»².

Таким образом, основываясь на анализе общетеоретических подходов и выводов ведущих правоведов, можно констатировать, что в системе российского законодательства институт контрактной системы в сфере закупок можно определить как межотраслевой (комплексный) институт законодательства, так как регулирование отношений, возникающих в данной сфере, относится к одной из сложных и одновременно важнейших проблем как финансового, так и других отраслей законодательства.

Правовыми источниками института контрактной системы в сфере закупок являются следующие:

- 1) Конституция РФ;
- 2) международные договоры РФ³;

¹ См.: Там же.

² Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права. Саратов, 2006. С. 271.

³ Основополагающими международными документами по реализации контрактной системы в сфере закупок являются: Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» (принят в г. Нью-Йорке 31 мая 1994 г. – 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ); Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках» (принят в г. Вене 1 мая 2011 г. на 44-й сессии ЮНСИТРАЛ); Соглашение по правительственным закупкам, (принято по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в 1994 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

3) Гражданский кодекс РФ; Бюджетный кодекс РФ; Закон о контрактной системе, другие федеральные законы;

4) нормативно-правовые акты Президента РФ;

5) нормативно-правовые акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;

6) нормативно-правовые акты субъектов РФ;

7) нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие отношения в области реализации контрактной системы, причем данные нормативно-правовые акты должны соответствовать Закону о контрактной системе.

Следует отметить, что нормами Закона о контрактной системе, в отличие от Закона о размещении заказа, значительно расширены полномочия субъектов РФ и муниципальных образований по правовому регулированию отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг. Так, данные субъекты в настоящее время имеют право принимать правовые акты, регулирующие выше обозначенные отношения.

Отношения по осуществлению закупок между государствами, входящими в Таможенный союз (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) регулируются также Соглашением о государственных (муниципальных) закупках¹ (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.), ратифицированным Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ.

Таким образом, в состав института контрактной системы в сфере закупок входят нормативно-правовые акты, принадлежащие различным отраслям российского законодательства, причем нормы данных актов являются взаимосвязанными и образуют единство правового регулирования отношений в данной области, что говорит о том, что рассматриваемый институт является межотраслевым (комплексным) институтом законодательства.

Как отмечается в теории права, «структура законодательства, как и структура права, многоуровневая и не может быть сведена исключительно к отраслевому

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4267.

подразделению. Бурное развитие законодательства в различных сферах жизни общества способствует появлению нормативных комплексов»¹.

В силу того, что отношения по реализации контрактной системы в сфере закупок регулируются огромным количеством норм, носящих как публично-правовой, так и частноправовой характер, естественно возникает вопрос о взаимоотношении этих направлений и соответственно о преобладании тех или иных интересов в данных отношениях.

Вообще выявление соотношения частных и публичных интересов в различных правовых отношениях всегда представляет собой актуальную проблему, ведь, как указывают видные теоретики, «деление права на частное и публичное несколько условно. В правовой системе они тесно переплетены. Частное право не может существовать без публичного, которое защищает и обеспечивает нормальное функционирование первого. Поэтому на практике довольно часто возникают комбинации публичного и частного институтов»². Аналогичной точки зрения придерживаются и другие ученые³.

Относительно сочетания публичных и частных интересов в финансовом праве Ю.А. Крохина справедливо указывает, что «сочетание публичных и частных интересов в правовом регулировании финансовых отношений выражается в двух взаимосвязанных аспектах: сохранении публичного приоритета, но с учетом частных интересов; взаимопроникновении и взаимодействии публично-правовых и частноправовых юридических средств, в частности категорий, принципов, дефиниций, методов»⁴.

¹ *Афанасьев В.С., Липень С.В., Радько Т.Н.* Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 272.

² *Кулапов В.Л., Малько А.В.* Указ. раб. С. 256.

³ Так, например, как отмечают В.Ф. Яковлев и Э.В. Талапина, «деление права не должно абсолютизироваться, а его части — противопоставляться, так как без публичного права частное право бессильно, а без частного права публичное беспредметно, поскольку ему нечего охранять» (*Яковлев В.Ф., Талапина Э.В.* Роль публичного и частного права в регулировании экономики // *Журнал российского права.* 2012. № 2). Л.В. Лазарев обращает внимание на относительность понятий общего и частного интересов, а также на то, что противопоставление публичных и частных интересов неправильно, поскольку первые состояются из последних, а любая отрасль права есть элемент общественного устройства и существует только для общественных целей (см.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 12).

⁴ *Крохина Ю.А.* Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // *Финансовое право.* 2012. № 5.

В процессе реализации контрактной системы в сфере закупок ярко проявляется взаимосвязь публичного и частного права. Так, отношения в ходе планирования закупок и их финансирования, возникающие между заказчиками (как получателями бюджетных средств) и вышестоящими органами (главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств), носят публично-правовой характер. Отношения, по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), а также по заключению и исполнению контракта, возникающие между заказчиками и поставщиками (подрядчиками, исполнителями), носят частноправовой характер. Однако отношения по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), где сторонами выступают заказчик и контролирующие органы, будут основываться на публично-правовых началах.

Таким образом, институт контрактной системы в сфере закупок представляет собой самостоятельный правовой институт, который сочетает в себе нормы публичного и частного права, но в большей степени данные нормы (и, соответственно, методы, используемые для регулирования возникших общественных отношений) носят императивный характер, поскольку направлены на удовлетворение публичных интересов, а также в связи с тем, что регулируются не договором (за исключением отношений по заключению и исполнению контракта), а законом.

Как было указано выше, институт контрактной системы в сфере закупок входит в систему финансового права как отрасли права как обособленное структурное образование Особенной части финансового права, включаемое в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов. В связи с этим данный институт в системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины¹ следует рассматривать в процессе изучения Особенной части данного права, посвященной правовому регулированию государственных и муниципальных расходов, в том числе в рамках изучения бюджетного права

¹ Как указывает К.С. Бельский, «наука финансового права исследует нормы финансового права, классифицирует и систематизирует их, объединяет в правовые институты и представляет в определенной системе» (см.: Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. С. 77).

(вопросы осуществления бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета по расходам)); правовых основ финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений; осуществления финансового контроля и др.

Также, основываясь на принципе профессионализма заказчика¹, в процессе подготовки специалистов по вопросам правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, необходимо в учебные планы данных курсов включать отдельные вопросы финансового права, в особенности правила осуществления публичных расходов, финансирования данных расходов, особенности реализации бюджетного процесса и основных институтов бюджетного права, правила осуществления финансового контроля, полномочия финансовых органов и т.д.

В то же время, исходя из значимости рассматриваемого института для развития всей экономики страны и соблюдения ее финансовой безопасности, представляется необходимым введение специального курса для студентов-юристов и студентов-экономистов, посвященного особенностям финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) через контрактную систему в сфере закупок.

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы:

в настоящее время выделился новый финансово-правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок, имеющий определенные особенности, указывающие на его как самостоятельность;

институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов публично-правовых образований, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд;

институт контрактной системы в сфере закупок является институтом Особенной части финансового права как отрасли российского права и включается в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение

¹ Данный принцип закрепляется в ст. 9 Закона о контрактной системе.

возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования публичных денежных фондов на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Данный институт имеет свой предмет и метод правового регулирования, согласуемые с предметом и методами отрасли финансового права, а также основывается на принципах финансового права;

институт контрактной системы в сфере закупок следует определять как институт финансового законодательства, представляющий собой обособленную группу однородных правовых норм, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд;

в состав института контрактной системы в сфере закупок входят нормативно-правовые акты, принадлежащие различным отраслям законодательства, причем данные акты взаимосвязаны и образуют единство правового регулирования отношений в данной области, что говорит о том, что данный институт является комплексным (межотраслевым) институтом законодательства;

в системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины институт контрактной системы в сфере закупок следует рассматривать в процессе изучения Особенной части финансового права, посвященной правовому регулированию государственных и муниципальных расходов, в том числе в рамках изучения бюджетного права (вопросы осуществления бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета по расходам)); правовых основ финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений; осуществления финансового контроля и др.;

в связи с тем, что контрактная система в сфере закупок основывается на принципе профессионализма заказчика, в процессе подготовки специалистов по вопросам правового регулирования контрактной системы в сфере закупок необходимо в учебные планы данных курсов включать отдельные вопросы финансово-правового регулирования данной системы;

видится необходимым введение специальной дисциплины в юридических и экономических вузах — «Особенности финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) через контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Глава 2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе методов финансовой деятельности государства и муниципальных образований

2.1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеристика ее основных направлений и методов

Регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами всегда является одним из основных направлений деятельности любого государства. В науке финансового права, данная деятельность получила название финансовой деятельности, которая представляет собой осуществление функций по планомерному образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов страны для проведения эффективной финансовой политики государства, обеспечения нужд, выполнения всех задач и целей, включая главную цель — покрытие затрат на социальные программы. В связи с этим, а также в связи с тем, что контрактная система в сфере закупок является одним из методов публичной финансовой деятельности, видится необходимым рассмотреть содержание и особенности финансовой деятельности государства (муниципальных образований) как особого, очень важного вида деятельности, осуществляемой государством (муниципальным образованием) на современном этапе; изучить основные направления этой деятельности и применяемые методы для реализации данных направлений и соответственно определить место контрактной системы в сфере закупок в системе данных методов.

Как отмечает С.В. Запольский, «осуществляя финансовую деятельность, государство (и муниципалитет), подобно архитектору, конструирует экономическую среду, подобно металлургу, создает несущие конструкции и,

подобно строителю, формирует хозяйственный механизм, нуждающийся, по мере эксплуатации, и в доводке, и в ремонте, и в обслуживании, и в иной помощи»¹.

В настоящее время законодательного определения финансовой деятельности государства и муниципальных образований не имеется, но оно раскрывается в науке финансового права.

Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований является ключевым понятием в финансовом праве России и в связи с этим достаточно исследованным. Среди ученых, изучающих вопросы финансового права, нет существенных разногласий по поводу определения данной деятельности, но многие из них высказывают интересные мнения по поводу ее содержания, принципов и методов правового регулирования.

Понятие финансовой деятельности получило разработку в учебном пособии М.А. Гурвича «Советское финансовое право» (1952 г.), где финансовая деятельность Советского государства определялась как деятельность государственных органов по планомерному собиранию (мобилизации), распределению и использованию государственных денежных фондов². Позже Е.А. Ровинский в своей монографии «Основные вопросы теории советского финансового права» (1960 г.) детально раскрыл данное понятие и определил финансовую деятельность как «правомерные действия органов государства, направленные на мобилизацию, распределение и использование... государством денежных средств... образующих общегосударственный фонд, необходимый для осуществления функций... государства...»³.

В дальнейшем понятию финансовой деятельности государства и муниципальных образований уделяют внимание многие ученые⁴.

¹ Запольский С.В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. М., 2010. № 8. С. 2–7.

² См.: Гурвич М. А. Советское финансовое право. М., 1952. С. 17; *Его же*. Советское финансовое право. М., 1961. С. 7; *Его же*. Советское финансовое право. М., 1978. С. 5; *Его же*. Советское финансовое право. 1982. С. 4.

³ См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. С. 20.

⁴ Так, В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкин характеризуют финансовую деятельность как «процесс планового собирания, распределения и использования денежных средств, которые обеспечивают практическое выполнение задач и функций Советского государства» (Финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных. М., 1967. С. 4–5).

Достаточно полное определение дает Н.И. Химичева, которая под финансовой деятельностью государства понимает осуществление им функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач социально-экономического развития, поддержания обороноспособности и безопасности страны, а также обеспечения финансовыми ресурсами деятельности государственных органов, а финансовую деятельность муниципальных образований определяет как осуществление функций по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных фондов в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами деятельности органов местного самоуправления¹. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие ученые-финансисты².

В целом практически все ученые, рассматривающие вопросы понятия финансовой деятельности государства и муниципальных образований, сходятся в одном мнении: эта деятельность осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления по трем основным направлениям: образования, распределения и использования финансовых ресурсов страны в целях выполнения задач и функций государства (муниципальных образований), но, тем не менее, по-разному характеризуют ее.

Так, Ю.Л. Смирникова указывает, что данная деятельность представляет собой публичную финансовую деятельность, которая является функцией

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 89.

² Так, например, О.Н. Горбунова отмечает, что финансовая деятельность государства и органов местного самоуправления — «это организационная деятельность уполномоченных органов по образованию, перераспределению и использованию централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, обеспечивающих бесперебойное функционирование государственных и муниципальных образований на каждом данном этапе общественного развития» (Финансовое право : учебник/ под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2003. С. 7). В.А. Мальцев под финансовой деятельностью государства понимает деятельность по формированию, распределению и использованию централизованных и децентрализованных денежных фондов, обеспечивающих функционирование государства на каждом этапе его развития (см.: *Мальцев В.А.* Финансовое право: учебник для студентов средних профессиональных учебных заведений. М., 2005. С. 10). И.В. Рукавишникова считает, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) представляет собой деятельность по планомерному формированию, распределению и использованию денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации своих задач (см.: Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 17).

государства¹. Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова определяют эту деятельность как процесс², А.В. Демин — как воздействие государственных (местных) органов на финансовые отношения³.

Вызывает интерес точка зрения о финансовой деятельности государства, изложенная А.И. Худяковым: «Это деятельность государства, выступающего в целом или в лице уполномоченных на то органов, по созданию денежной инфраструктуры страны и обеспечению ее надлежащего функционирования, а также по формированию, распределению и организации использования государственных денежных фондов»⁴.

Д.А. Лисицын устанавливает, что для достижения целей денежного обеспечения задач и функций государства (муниципальных образований) в процессе осуществления финансовой деятельности государством формируется финансовая инфраструктура в виде финансовой системы и системы соответствующих государственных органов⁵. Не совсем обоснованной представляется позиция, согласно которой категория «финансовая деятельность государства» не является категорией исключительно финансового права, а

¹ Ю.Л. Смирникова делает вывод, что «публичная финансовая деятельность является функцией государства, необходимость которой определяется ее социальной (общественной) ценностью, обусловленной направленностью на выполнение публичных задач уполномоченными субъектами в различных сферах общественных отношений (публичных (централизованных и децентрализованных) финансовых отношений, частных финансовых отношений) с использованием финансово-правовых средств воздействия» (*Смирникова Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 15). Интересным представляется выдвинутое ею определение финансовой деятельности субъектов Российской Федерации, под которой она понимает обусловленную федеральным устройством государства и самостоятельностью местного самоуправления, выраженную в правовой форме деятельность, заключающуюся в систематическом осуществлении уполномоченными органами функций образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств субъектов РФ, в публичных целях, по материальному обеспечению собственных функций и задач, делегированных полномочий федерального центра, финансирования совместных полномочий Российской Федерации и субъектов РФ, а также регулирования финансовой деятельности местного самоуправления (см.: *Смирникова Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 12).

² Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова финансовую деятельность государства и муниципальных образований определяют как «процесс собирания, распределения (перераспределения) и использования денежных средств, обеспечивающий практическое выполнение функций государства и муниципальных органов для достижения стоящих перед ними целей и задач» (*Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений. 3-е изд., испр. и доп. М., 2010. С. 7–11).

³ А.В. Демин пишет: «Финансовая деятельность есть целенаправленное, планомерное воздействие государственных (местных) органов на финансовые отношения в сфере формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств для реализации публичных задач и функций» (*Демин А.В.* Финансовое право: учебное пособие. М., 2003. С. 12).

⁴ *Худяков А.И.* Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы, 2001. С. 19.

⁵ См.: *Лисицын Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 13.

выступает общеправовой категорией, так как в процессе финансовой деятельности государства возникают не только финансово-правовые, но и иные отношения.

И.В. Рукавишникова отмечает, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) «осуществляется в соответствии с финансовой политикой, представляющей собой «систему целей и концептуальных идей»¹, направленных на развитие и совершенствование функционирования финансовой системы»². С этим высказыванием стоит согласиться, так как именно финансовая политика государства устанавливает цели и задачи, на решение которых затем направляется процесс формирования, распределения и использования денежных фондов страны.

Большую работу по исследованию проблем, связанных с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, провела Э.Д. Соколова. Ею были проанализированы различные подходы к понятию, принципам, функциям и методам финансовой деятельности и сделаны определенные выводы. Свое понятие финансовой деятельности она формулирует следующим образом: «Это особый вид человеческих действий, имеющий различную степень обобщенности и выражающийся в разных формах: в действиях государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, действующих на основе различных форм собственности, обусловленных наличием в обществе товарно-денежных отношений и направленных на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств»³.

Далее Э.Д. Соколова пишет о том, что в качестве важнейших видов финансовой деятельности необходимо рассматривать финансовую деятельность государства и муниципальных образований, но они не являются единственными. Понятие «финансовая деятельность» она предлагает подразделять на финансовую деятельность государства, финансовую деятельность муниципальных

¹ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 215.

² Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 18.

³ Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009. С. 48.

образований (публичная финансовая деятельность) и финансовую деятельность хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности (частная финансовая деятельность)¹. Причем под финансовой деятельностью государства и муниципальных образований, по ее мнению, следует понимать «действия их органов, направленные на реализацию финансовой политики государства в процессе распределения и перераспределения общественного продукта, в том числе части национального дохода общества, путем создания, распределения (перераспределения) и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для финансового обеспечения выполнения их задач и функций»². Финансовая деятельность хозяйствующих субъектов, с ее точки зрения, «выражается в действиях соответствующих субъектов, направленных на создание и использование различных фондов денежных средств, необходимость которых обусловлена наличием товарно-денежных отношений в обществе и при отсутствии которых немыслимо осуществление хозяйственной или какого-либо иного вида деятельности»³. Необходимо отметить, что аналогичной позиции придерживаются и некоторые другие ученые, исследующие проблемы в области финансового права⁴.

Отдельные авторы, учитывая разноплановость финансовой деятельности государства, считают, что ее следует рассматривать в двух аспектах: во-первых, как разновидность экономической деятельности, а во-вторых, как разновидность государственного управления⁵.

Таким образом, анализируя мнения ученых относительно определения финансовой деятельности государства (муниципальных образований), можно сделать следующие выводы:

¹ См.: Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См., например: Ильин А.Ю., Нищимная С.А., Валеев Д.М., Кошель Д.Е. и др.

⁵ См.: Бельский К.С. Оригинальный взгляд на предмет финансового права // Государство и право. 2005. № 4. С. 117.

1. Данная деятельность осуществляется государством (муниципальными образованиями) в лице уполномоченных органов.

2. Основными направлениями (функциями) финансовой деятельности государства являются: образование (формирование), распределение и использование публичных денежных фондов. Они реализуются при помощи разнообразных методов, число которых увеличивается в связи с развитием финансовых (экономических) отношений.

3. Финансовая деятельность государства и муниципальных образований осуществляется в целях обеспечения выполнения задач и функций государства (муниципальных образований) в соответствии с его финансово-правовой политикой.

Одной из целей данного диссертационного исследования является определение места контрактной системы в сфере закупок как определенного метода осуществления публичных расходов в системе методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований). В связи с этим представляется необходимым рассмотреть основные направления (функции) данной деятельности, связанные с расходами денежных фондов РФ: распределение и использование данных ресурсов и применяемые при их реализации методы.

Итак, правовое регулирование распределения и использования публичных финансовых ресурсов является составной частью финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Оно обладает всеми основными чертами этой деятельности и имеет свои особенности, связанные с данным процессом.

В юридической науке в большинстве случаев данные направления рассматриваются в разделе Особенной части финансового права, включающем в себя ряд финансово-правовых институтов, в том числе институт контрактной системы в сфере закупок «Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов», а также в одной из подотраслей финансового права — бюджетном праве.

Разработка и осуществление эффективной финансово-правовой политики в сфере государственных и муниципальных расходов выступает одним из приоритетных направлений деятельности государства и его структурных подразделений. На данные вопросы неоднократно обращалось внимание Президента РФ в Бюджетных посланиях Федеральному Собранию РФ¹. На сегодняшний момент большая часть расходов государственных (муниципальных) финансовых ресурсов проходит через контрактную систему в сфере закупок². В связи с этим представляется необходимым теоретическое осмысление проблем реализации государственных и муниципальных расходов (в том числе его отдельных институтов), а также вопросов их распределения и использования через контрактную систему в сфере закупок.

В настоящее время понятие «государственные и муниципальные расходы» не получило законодательного закрепления. В литературе существует множество точек зрения относительно определения данного понятия, но в целом все сходятся в одном: государственные и муниципальные расходы — это затраты³, конкретные суммы затрат⁴ государства на обеспечение удовлетворения публичных нужд, возникающих в связи с реализацией государством и муниципальными образованиями своих целей, задач и функций.

¹ См., например: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» // Парламентская газета. 2009. 29 мая; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах»// Парламентская газета. 2011. 1–7 июля; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2015 годах» // Солидарность. 2013. 19–26 июня.

² Так, согласно статистическим данным, приведенным на официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в 2012 г. было заключено 2895757 контрактов на общую сумму 6100590,8 млн руб., а в 2013 г. было заключено 3749708 контрактов на общую сумму 5901067,6 млн руб. (URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 20.09.2014)), а по данным Департамента развития контрактной системы, находящегося в ведении Министерства экономического развития РФ, ежегодный объем закупок органов власти составляет 8,4 трлн руб., государственные корпорации, компании с государственным участием, естественные монополии и учреждения закупают еще на 8 трлн руб., что говорит о том, что более 22 % ВВП распределяется через рынок государственных закупок (URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/system/> (дата обращения: 20.09.2014).

³ См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: учебное пособие. М., 2002. С. 282.

⁴ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 631.

Понятие «государственные и муниципальные расходы» не стоит отождествлять с понятием «бюджетные расходы»¹, так как бюджетные расходы являются составной частью всех государственных и муниципальных расходов. Несомненно, они образуют основную их часть, но не единственную.

Кроме расходов, осуществляемых из бюджетных средств, государство покрывает свои затраты и за счет средств государственных и муниципальных предприятий и организаций, получаемых ими в процессе своей деятельности, а также из других внебюджетных источников.

Государственные и муниципальные расходы принято рассматривать в четырех основных направлениях: материальном, организационном (процедурном), экономическом и правовом.

С материальной стороны государственные и муниципальные расходы представляют собой денежные средства, которые направляются государством на обеспечение публичных нужд, возникающих в процессе реализации государством и муниципальными образованиями своих целей, задач и функций.

В организационном (процедурном) плане государственные и муниципальные расходы — это процесс организации постоянного, упорядоченного, целесообразного распределения финансовых ресурсов страны для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

В экономическом аспекте государственные и муниципальные расходы рассматриваются как совокупность экономических отношений по распределению и использованию денежных фондов страны, направляемых на обеспечение публичных нужд государства.

С правовой точки зрения, государственные и муниципальные расходы представляют собой одно из главных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований, а именно деятельность по распределению и использованию финансовых ресурсов страны на обеспечение выполнения целей, задач и функций государства, которой свойственны все общие

¹ Бюджетные расходы согласно ст. 6 БК РФ представляют собой «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета».

черты данной деятельности при наличии особенностей, присущих именно данным этапам ее реализации¹.

Как отмечает Ч.П. Цыренжапов, «распределение средств денежных фондов как часть финансовой деятельности можно включить в содержание публичных расходов при его понимании как установления направлений предстоящего расходования (упорядочивания расходов). Это связано с наличием многоаспектного проявления распределения. В одном случае оно выступает в качестве одной из основ реализации подлинного федерализма, в другом — как предварительное условие использования, в третьем — как распределительная процедура, в четвертом — как инструмент финансовой политики общественно-территориальных образований и т.д.»².

Следует заметить, что эти направления финансовой деятельности тесно связаны с другим ее направлением — формированием финансовых ресурсов страны. Обязательным элементом каждого из данных направлений должен быть финансовый контроль.

В процессе реализации государственных и муниципальных расходов возникает широкий круг правоотношений, которые регулируются в первую очередь нормами финансового права, а также нормами иных отраслей права, таких как административное, гражданское и др.

Данные правоотношения возникают в процессе финансовой деятельности государства (муниципальных образований), являются публичными, так как направлены на реализацию основных задач и функций государства, а также имеют имущественный характер.

¹ В связи с этим заслуживает внимание мнение Н.И. Химичевой, относящей государственные и муниципальные расходы только к одному направлению финансовой деятельности государства и муниципальных образований — использованию финансовых ресурсов страны. Несомненно, данное направление более приближено к осуществлению государственных и муниципальных расходов, но, думается, не является единственным поэтому стоит согласиться с точкой зрения ученых (например, Ч.Д. Цыренжапова, А.М. Черноверхского, Н.В. Астафурова и др.), относящих государственные и муниципальные расходы еще и к такому направлению финансовой деятельности государства и муниципальных образований, как распределение денежных фондов государства, так как именно эта часть финансовой деятельности государства включает в себя процесс определения направления расходования финансовых ресурсов страны и их распределения между субъектами для дальнейшего использования на удовлетворение потребностей государства, возникающих в процессе осуществления своих функций, задач и целей.

² См.: Цыренжапов Ч. Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 15.

В финансовых правоотношениях в процессе деятельности по осуществлению публичных расходов участвуют органы государственной власти и местного самоуправления, казенные, бюджетные и автономные учреждения, внебюджетные фонды, государственные и муниципальные унитарные предприятия, их вышестоящие органы, банки, а также могут участвовать другие юридические лица, если соответствующие органы государственной власти или местного самоуправления примут решение о выделении им публичных денежных средств.

Финансово-правовые нормы, регулирующие осуществление государственных и муниципальных расходов, образуют один из разделов науки финансового права, который получил название «Правовое регулирование расходов». В свою очередь данный раздел состоит из различных финансово-правовых институтов, регулирующих распределение и использование финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), в числе которых институт контрактной системы в сфере закупок, приобретающий в настоящее время особое значение в процессе осуществления публичных расходов. Все институты данного раздела тесно связаны с институтами бюджетного права, финансов государственных и муниципальных предприятий, государственных и муниципальных внебюджетных фондов¹.

Государственные и муниципальные расходы могут быть классифицированы по различным основаниям. Так, достаточно полная классификация предложена Н.И. Химичевой, которая предлагает классифицировать государственные и муниципальные расходы по следующим основаниям²:

1. В зависимости от форм собственности субъектов, осуществляющих публичные расходы, все расходы делятся на государственные и муниципальные,

¹ Стоит отметить, что А.М. Черноверхский предлагает группу институтов, регулирующих расходование денежных средств из различных публичных денежных фондов, объединить в одну подотрасль финансового права — «Правовое регулирование публичных расходов», которая, по его мнению, включает три финансово-правовых института, а именно: 1) институт публичных расходов государства, состоящий из правовых норм, регулирующих распределение и использование средств фондов государства; 2) институт публичных расходов местного самоуправления, состоящий из правовых норм, регулирующих распределение и использование средств фондов местного самоуправления; 3) институт расходов публичных организаций экономического (социального) назначения, состоящий из правовых норм, регулирующих распределение и использование средств публичных фондов, которые не являются государственной собственностью или собственностью местного самоуправления. (см.: Черноверхский А.М. Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 20–21).

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 633–634.

которые в свою очередь в соответствии с уровнями организации власти в Российской Федерации подразделяются на федеральные расходы, расходы субъектов РФ (региональные) и расходы местного значения (муниципальные).

2. В зависимости от источников получения денежных средств, а также порядка их планирования и использования расходы подразделяются на централизованные, осуществляемые за счет средств бюджетной системы и государственных (муниципальных) внебюджетных фондов, и децентрализованные, осуществляемые государственными и муниципальными организациями за счет средств, полученных ими в результате своей деятельности и остающихся в их распоряжении.

3. В зависимости от характера участия в общественном производстве расходы делятся на финансирование оборотных средств (текущих расходов), финансирование основных фондов (капитальных вложений), создание резервов.

4. Расходы также подразделяются по функциональному признаку.

Необходимо отметить, что многие ученые предлагают свои классификации публичных расходов¹.

¹ Так, Ч.Д. Цыренжапов все публичные расходы классифицирует по субъекту, фонду, объекту, территориальному признаку, по степени нуждаемости объекта в финансовых вливаниях и по времени возникновения потребности. По субъекту публичные расходы подразделяются им на федеральные, региональные и местные. Он разграничивает расходы, осуществляемые: органами власти, бюджетными учреждениями, унитарными предприятиями, иными государственными и муниципальными организациями. По характеру фонда публичные расходы им подразделяются, во-первых, на расходы централизованных фондов и децентрализованных фондов; во-вторых, на расходы бюджетов, государственных внебюджетных фондов, фондов государственных и муниципальных предприятий и учреждений. По содержанию и характеру объекта предлагается выделять следующие виды расходов: публично-производственные и публично-непроизводственные, капитальные и текущие. По территориальному признаку расходы общественно-территориальных образований подразделяются на расходы, осуществляемые на собственной территории, и расходы, осуществляемые на другой территории. По степени нуждаемости объекта в финансовых вливаниях можно выделить обоснованные и необоснованные расходы, а по времени возникновения потребности — своевременные и несвоевременные расходы (См.: *Цыренжапов Ч.Д.* Указ. раб. С. 18–20). А.М. Черноверхский считает, что все публичные расходы составляют определенную систему, которая включает в себя: «1) публичные расходы государства (расходы бюджетов и внебюджетных фондов всех уровней, расходы государственных предприятий и учреждений); 2) публичные расходы местного самоуправления (расходы местных бюджетов, расходы муниципальных учреждений и предприятий); 3) расходы экономического (социального) назначения публичных организаций (государственных корпораций, негосударственных пенсионных фондов)» (*Черноверхский А. М.* Указ. раб. С. 18–19). Классифицировать государственные и муниципальные расходы по субъекту, в зависимости от источников получения денежных средств, порядка их планирования и использования, масштаба финансирования, в зависимости от характера участия в общественном производстве и деятельности, функциям их субъектов, степени нуждаемости объекта в финансовых вливаниях, предлагает Н.В. Астафуров (См.: *Астафуров Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12). О.Н. Горбунова предлагает классифицировать расходы государства по двум критериям: «во-первых, в зависимости от того, из каких фондов денежных средств эти расходы осуществляются, и, во-вторых, от того, на какой территории эти расходы осуществляются: федеративные расходы, расходы субъектов федерации и муниципальные расходы» (Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М., 2004. С. 315;

В то же время видится возможным использование еще одного основания для классификации государственных (муниципальных) расходов: в зависимости от применяемого метода в осуществлении расходов денежных фондов страны на закупки товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также нужд учреждений и государственных (муниципальных) предприятий, можно назвать:

1. Проведение расходов денежных средств, выделяемых из бюджета бюджетной системы РФ посредством применения контрактной системы в сфере закупок. К таким расходам относятся все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые получателями бюджетных средств, а также бюджетными учреждениями (в случаях, указанных в ч. 1,6 ст. 15 Закона о контрактной системе), автономными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями, а также иными юридическими лицами (в случаях, указанных в ч. 4–6 ст. 15 Закона о контрактной системе), за исключением закупок, указанных в ч. 2 ст. 1 Закона о контрактной системе¹.

2. Осуществление расходов денежных средств, выделяемых из бюджета бюджетной системы РФ, не через контрактную систему в сфере закупок, к

автор гл. 16 — О.Н. Горбуновой); М.В. Карасева систему государственных и муниципальных расходов предлагает подразделять по следующим критериям: во-первых, выделяются централизованные и децентрализованные государственные и муниципальные расходы; во-вторых, в зависимости от принадлежности финансовых ресурсов к той или иной форме собственности, выделяются государственные и муниципальные расходы (см.: Финансовое право Российской Федерации: учебник/ отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. С. 470).

¹ Согласно ч. 2 ст. 1 Закона о контрактной системе данный Закон не применяется к отношениям, связанным с: 1) оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры; 2) закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Федеральным законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»; 3) закупкой драгоценных металлов и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации; 4) назначением адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации; 5) привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»; 6) закупкой товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством РФ о выборах и референдумах.

которым относятся закупки, предметом которых служат обстоятельства, указанные в ч. 2 ст. 1 Закона о контрактной системе.

3. Осуществление расходов бюджетными учреждениями (в случаях, указанных в ч. 2, 3 ст. 15 Закона о контрактной системе), автономными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями, а также иными юридическими лицами по правилам Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ)¹.

Таким образом, из вышеизложенного можно сделать вывод, что процесс расходования денежных фондов Российской Федерации является одним из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований, происходящий посредством распределения и использования публичных финансовых ресурсов.

2.1.1. Особенности финансово-правового регулирования распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов

Финансово-правовое регулирование государственных и муниципальных расходов начинается с финансово-правового регулирования распределения денежных фондов государства и муниципальных образований. Этот процесс, думается, можно подразделить на несколько стадий:

установление субъектов, реализующих функции, задачи и цели государства и муниципальных образований (главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств и других субъектов, являющихся заказчиками в отношениях по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд);

определение государственных и муниципальных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства и муниципальных образований и их объединение в финансово-плановые акты и программы;

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4571; 2015. № 1 (часть I). Ст. 11.

определение источников финансирования данных нужд, а также установление сроков их удовлетворения;

доведение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до субъектов, осуществляющих реализацию функций и задач государства посредством их распределения между ними с применением методов финансирования и кредитования, а также метода контрактной системы в сфере закупок.

Этот процесс отражается в нормативно-правовых актах, в частности, в Бюджетном кодексе РФ, кроме того, в актах субъектов финансово-правовых отношений, реализующих свои задачи и функции за счет денежных средств, получаемых ими в ходе осуществления своей хозяйственной деятельности (внебюджетных средств).

В процессе реализации каждой стадии должны реализовываться основные принципы расходования финансовых ресурсов страны: экономичность, эффективность, целесообразность.

В целях теоретического осмысления проблем реализации государственных и муниципальных расходов и реализации контрактной системы в сфере закупок как метода их осуществления следует рассмотреть каждый из этапов финансово-правового регулирования распределения денежных фондов государства и муниципальных образований.

Первая стадия финансово-правового регулирования распределения денежных фондов страны: установление субъектов, реализующих функции, задачи и цели государства и муниципальных образований (главных распорядителей, распорядителей, получателей бюджетных средств и иных субъектов, которым выделяются бюджетные средства). Необходимо отметить, что само государство (Российская Федерация, субъекты РФ) и муниципальные образования также будут являться субъектами финансовых правоотношений, возникающих в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов, выступая собственником данных ресурсов.

Реализация данного этапа происходит посредством закрепления вышеназванных субъектов в соответствующих финансово-правовых актах в зависимости от выполняемых ими функций и задач, а также правового статуса¹.

Распределение финансовых ресурсов государства и муниципальных образований между данными субъектами происходит на основе принципа подведомственности расходов бюджетов, закрепленного в ст. 38.1 БК РФ, который означает, что получатели бюджетных средств вправе получать бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств только от главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого они находятся. Подведомственность получателя бюджетных средств главному распорядителю (распорядителю) бюджетных средств возникает в силу закона, нормативного правового акта Президента РФ, Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации. Так, например, в настоящее время действует Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной

¹ Так, в ст. 6 БК РФ дается общее определение субъектов, которые будут являться главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств, а также понятие казенного учреждения:

под главным распорядителем бюджетных средств (главным распорядителем средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, а также наиболее значимое учреждение науки, образования, культуры и здравоохранения, указанное в ведомственной структуре расходов бюджета, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств, если иное не установлено настоящим БК РФ;

под распорядителем бюджетных средств (распорядителем средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными распорядителями и (или) получателями бюджетных средств;

получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) является орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящиеся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета, если иное не установлено настоящим БК РФ;

казенным учреждением признается государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

власти» (с изм. и доп. от 8 сентября 2014 г. № 612)¹, закрепляющий перечень федеральных министерств, служб и агентств по подведомственности.

В соответствии со ст. 158 БК РФ главные распорядители (распорядители) бюджетных средств² обязаны формировать перечни подведомственных им распорядителей и получателей бюджетных средств. Так, например, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, находящееся в ведомстве Министерства связи и массовых коммуникаций РФ приняло Приказ от 25 января 2013 г. № 7 «Об утверждении перечня распорядителей и получателей средств федерального бюджета, находящихся в ведении Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, на 2013 год»³; Администрация г. Томска утвердила перечень, устанавливающий подведомственность получателей бюджетных средств главным распорядителям средств бюджета муниципального образования «Город Томск», Постановлением от 23 августа 2012 г. № 987 (в ред. от 1 апреля 2013 г. № 311)⁴.

Необходимо отметить, что ранее к получателям бюджетных средств относились бюджетные и автономные учреждения, но в связи с проводимой в 2010–2012 гг. фундаментальной реформой системы финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг, Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (в ред. от 31 декабря 2014 г. № 512-ФЗ)⁵, эти учреждения были лишены такого статуса. Как отмечает Е.Г. Писарева, данная реформа направлена «прежде всего на изменение финансово-правового статуса действующих бюджетных учреждений, на создание стимулов для сокращения

¹ См.: СЗ РФ. 2012. №22. Ст. 2754; 2014. № 37. Ст. 4934.

² Стоит отметить, что перечень главных распорядителей бюджетных средств содержится в законе о бюджете на соответствующий период, например в Приложении 9 Федерального закона от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» (с изм. и доп. от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. I). Ст. 6350; 2014. № 52 (часть I). Ст. 7559.

³ См.: Приказ Роспечати от 25 января 2013 г. № 7 «Об утверждении перечня распорядителей и получателей средств федерального бюджета, находящихся в ведении Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, на 2013 год» (с изм. и доп. от 2 августа 2013 г. № 231). СПС «КонсультантПлюс».

⁴ URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/27209114/> (дата обращения: 16.05.2013).

⁵ См.: СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; 2015. № 1 (часть I). Ст. 65.

внутренних издержек и повышение эффективности их деятельности, а также способности функционировать на основе рыночных принципов хозяйствования»¹.

В настоящее время все государственные (муниципальные) учреждения делятся на три вида: казенные, автономные и бюджетные. Каждое из них является субъектом финансовых правоотношений в области бюджетного финансирования (в том числе в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок) и имеет особый финансово-правовой статус².

Понятие «казенное учреждение» закрепляется в ст. 6 БК РФ (оно было приведено выше). Что касается определения «бюджетное учреждение», то оно содержится в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 08 марта 2015 г. № 43-ФЗ)³ (далее — Закон о некоммерческих организациях). Понятие «автономное учреждение» закреплено в Федеральном законе от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. и доп. от 4 ноября 2014 г. № 337-ФЗ)⁴ (далее — Закон об автономных учреждениях).

Бюджетные и автономные учреждения также являются субъектами, осуществляющими цели, задачи и функции государства и муниципальных образований. Они осуществляют свою деятельность в соответствии с

¹ Писарева Е.Г. Правовые основы финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 651.

² Так, для казенных учреждений предусмотрено сметно-бюджетное финансирование, а бюджетные и автономные учреждения финансируются посредством выделения субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания, а также за счет средств, получаемых ими от приносящей доход деятельности, иных средств, предусмотренных в нормативно-правовых актах, например в Законе о некоммерческих организациях.

³ Так, в ст. 9.2 данного акта закрепляется понятие бюджетного учреждения — под ним понимается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах// СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; 2015. № 10. Ст. 1413.

⁴ Так, в ст. 2 данного Закона указывается, что автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (см.: СЗ РФ. 2006. № 45. Ст. 4626; 2014. № 45. Ст. 6147).

государственными (муниципальными) заданиями¹, которые формируются и утверждаются соответствующими органами, наделенными функциями и полномочиями учредителя. Кроме названных субъектов, можно также выделить внебюджетные фонды, государственные корпорации, государственные и муниципальные унитарные предприятия, которые не являются прямыми получателями бюджетных средств, но определенные финансовые ресурсы из бюджетных источников им также передаются посредством выделения субсидий на решение государственных и муниципальных задач.

Таким образом, правовой статус всех субъектов, осуществляющих цели, задачи и функции государства (муниципальных образований), находит свое закрепление в нормативно-правовых актах. Также следует отметить, что все вышеназванные субъекты выступают заказчиком при осуществлении закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что закрепляется нормами ст. 3 и 15 Закона о контрактной системе.

Следующая стадия в финансово-правовом регулировании распределения финансовых ресурсов страны — *определение государственных и муниципальных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства и муниципальных образований*, выполняемых ими в определенный период времени, и их объединение в финансово-плановые акты и программы. Этот этап является основным и одним из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование денежных фондов государства (муниципальных образований).

О важности законодательного закрепления понятия «государственные и муниципальные нужды», о развитии и изменении данного понятия в различные периоды времени, а также об основных составляющих данного термина говорилось ранее в данном исследовании, но стоит еще раз подчеркнуть, что

¹ Государственное (муниципальное) задание в соответствии со ст. 6 БК РФ представляет собой документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

«государственные и муниципальные нужды» — понятие правовое, которое должно быть закреплено в нормативно-правовом акте.

Итак, *государственные (муниципальные) нужды* — это обеспечиваемые за счет средств бюджетов бюджетной системы РФ и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления целей, задач, функций и полномочий государства (муниципальных образований) (в том числе для реализации целей осуществления закупок, указанных в ст. 13 Закона о контрактной системе).

Данные потребности разнообразны и зависят от многих факторов: во-первых, от субъекта (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование, государственные (муниципальные) и иные заказчики (бюджетные и автономные учреждения, иные юридические лица, получающие денежные средства из бюджета)); во-вторых, от основных направлений деятельности государства и муниципальных образований (социально-экономическое регулирование, обеспечение обороноспособности и безопасности страны, развитие науки, природоохранной деятельности и др.); в-третьих, от целей, задач, функций и полномочий, которые выполняет соответствующий субъект.

Основные полномочия государственных (муниципальных) учреждений определяются в государственном задании¹. Состав, порядок формирования государственного (муниципального) задания, а также его финансовое обеспечение закреплены в ст. 69.2 БК РФ.

Следует отметить, что удовлетворение всех государственных и муниципальных потребностей должно отвечать принципу эффективности расходов денежных фондов страны (что предполагает целесообразность, результативность и экономность расходов).

Думается, что в данном контексте принцип эффективности расходования денежных фондов государства (муниципальных образований) означает, что в

¹ Согласно ст. 6 БК РФ государственное задание — это документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

процессе реализации стадий контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд субъекты, расходующие данные финансовые ресурсы, должны осуществлять закупки исходя из необходимости достижения поставленных целей (целесообразность) с использованием наименьшего объема средств (экономность) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного объема выделяемых средств (результативность), с обязательным соблюдением качества удовлетворяемых публичных потребностей.

Особое место в процессе формирования государственных и муниципальных нужд составляют потребности, возникающие в процессе реализации государственных (муниципальных) программ. Именно государственные (муниципальные) программы в настоящее время становятся основой при формировании расходной части бюджета (определения государственных и муниципальных нужд). Об этом, в частности, было указано в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 года «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». Кроме того, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 523 — ФЗ)¹ в Бюджетном кодексе РФ были внесены значительные изменения. Так, ст. 179 «Долгосрочные целевые программы» была переименована в «Государственные (муниципальные) программы» и изложена в новой редакции.

Устанавливается, что утверждение всех государственных программ, а также сроков их реализации осуществляется Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местной администрации муниципального образования посредством их закрепления в соответствующих нормативно-правовых актах. Объемы бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации данных программ утверждаются законом (решением) о бюджете по соответствующей

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2331; 2015. № 1 (часть I). Ст. 76.

каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативно-правовым актом; в-третьих, все государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете; в-четвертых, по каждой государственной (муниципальной) программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации, по итогам которой может быть принято решение о прекращении или изменении данной программы или об изменении объемов бюджетных ассигнований на ее реализацию.

В государственные программы включаются целевые программы, которые согласно Постановлению Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») (с изм. и доп. от 03 декабря 2014 г. № 1298)¹ представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики.

В соответствии с принципом плановости финансовой деятельности государства и муниципальных образований все потребности, возникающие у государства, муниципальных образований и субъектов, реализующих функции, задачи и цели государства и муниципальных образований, должны быть надлежащим образом сформулированы в финансово-плановых актах и

¹ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669; 2014. № 50. Ст. 7087.

программах. Именно правильное и своевременное составление финансовых планов влияет на эффективность и экономность расходования публичных финансовых ресурсов, делает процесс расходования денежных средств упорядоченным и результативным.

Основные направления расходов денежных фондов Российской Федерации устанавливаются в таких финансово-правовых актах, как Бюджетный кодекс РФ (гл. 4) и в законах (решениях) о бюджете на соответствующий период. В свою очередь выбор данных направлений основывается на различных нормативно-правовых актах: положениях послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, определяющих бюджетную политику (требования к бюджетной политике) в Российской Федерации¹; прогнозах социально-экономического развития соответствующей территории; основных направлениях бюджетной и налоговой политики; бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период; государственных (муниципальных) программах; направлениях деятельности Правительства РФ и других документах.

Главным финансово-плановым актом государства и муниципальных образований, закрепляющим основные направления расходов и соответственно государственные и муниципальные нужды, удовлетворение которых происходит за счет бюджетных средств, является закон (решение) о бюджете определенного уровня на соответствующий период, в котором данные потребности распределяются согласно бюджетной классификации в соответствии с расходными обязательствами².

¹ Так, в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах»¹ при формировании расходов бюджетов основное внимание должно быть уделено реформе денежного довольствия военнослужащих и сотрудников полиции; увеличению пенсий и социальных пособий; реализации программ здравоохранения, образования, поддержки культуры, физической культуры и спорта; вопросам поддержания экологии; развитию социальной сферы; увеличению фонда оплаты труда работников бюджетной сферы и стипендиального фонда; стимулированию инновационного развития страны.

² Расходные обязательства, как указано в ст. 6 БК РФ, представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. В свою очередь расходные обязательства с даты вступления в силу закона (решения) о бюджете на очередной финансовый год становятся бюджетными обязательствами.

Как отмечает А.В. Голубев, «расходные обязательства, возникающие при осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, являются диалектическим основанием, причиной финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления и, следовательно, основанием и причиной формирования и реализации расходов бюджетов ... но также является фактором, формирующим расходы бюджета, несущим в себе такие юридически определенные характеристики расходов бюджетов и составляющих их бюджетных ассигнований, как объем, адресность и целевое предназначение»¹.

Среди расходных обязательств Бюджетного кодекса РФ (ст. 6) выделяет публичные обязательства², публичные нормативные обязательства³, денежные обязательства⁴.

Ч.Д. Цыренжапов устанавливает признаки расходного обязательства: «расходное обязательство носит публично-правовой характер, т.к. возникает в силу закона, других нормативно-правовых актов, публичных договоров и соглашений, а также вводится и отменяется по одностороннему властному предписанию; субъектом расходного обязательства является общественно-территориальное образование, которое выступает в лице своих органов власти; содержание расходного обязательства образует обязанность предоставить денежные средства, которому корреспондирует соответствующее право

¹ См.: Голубев А.В. Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат // Финансовое право. 2013. № 4. С. 12–17.

² Публичные обязательства представляют собой обусловленные законом, иным нормативным правовым актом расходные обязательства публично-правового образования перед физическим или юридическим лицом, иным публично-правовым образованием, подлежащие исполнению в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный указанным законом, актом порядок его определения (расчета, индексации).

³ Под публичными нормативными обязательствами понимаются публичные обязательства перед физическим лицом, подлежащие исполнению в денежной форме в установленном соответствующим законом, иным нормативным правовым актом размере или имеющие установленный порядок их индексации, за исключением выплат физическому лицу, предусмотренных статусом государственных (муниципальных) служащих, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, работников казенных учреждений, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву (обладающих статусом военнослужащих, проходящих военную службу по призыву), лиц, обучающихся (воспитанников) в государственных (муниципальных) образовательных учреждениях.

⁴ Денежные обязательства — обязанность получателя бюджетных средств уплатить бюджету, физическому лицу и юридическому лицу за счет средств бюджета определенные денежные средства в соответствии с выполненными условиями гражданско-правовой сделки, заключенной в рамках его бюджетных полномочий, или в соответствии с положениями закона, иного правового акта, условиями договора или соглашения.

требования; наконец, расходные обязательства имеют отношение только к сфере бюджетных правоотношений»¹.

Следует отметить, что в гл. 11 БК РФ закрепляются основания возникновения расходных обязательств РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. В общем виде все основания возникновения данных обязательств можно классифицировать следующим образом:

возникающие в связи с принятием нормативно-правовых актов и (или) заключением договоров (соглашений) от имени Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований) органами государственной власти (органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления) при осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации (субъектов РФ, муниципальных образований), а также по осуществлению переданных полномочий от соответствующего субъекта (Российской Федерации, субъекта РФ);

возникающие в связи с заключением договоров (соглашений) от имени Российской Федерации (субъекта РФ, муниципального образования) казенными учреждениями соответствующего уровня;

возникающие в связи с принятием нормативно-правовых актов по вопросам предоставления межбюджетных трансфертов.

Кроме того, в ст. 87 БК РФ предусмотрена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления вести реестры расходных обязательств², что является важным инструментом в механизме учета расходных обязательств в бюджетном законодательстве и составлении проекта бюджета.

¹ См.: *Цыренжапов, Ч. Д.* Указ. раб. С. 21–22.

² Под реестром расходных обязательств согласно ст. 87 БК РФ понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств.

Предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств, являются бюджетными ассигнованиями¹.

В соответствии со ст. 174.2 БК РФ планирование бюджетных ассигнований в процессе составления проекта закона (решения) о бюджете осуществляется в порядке и в соответствии с методикой, устанавливаемой соответствующим финансовым органом² отдельно по бюджетным ассигнованиям на исполнение действующих и принимаемых обязательств. Причем планирование бюджетных ассигнований на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями совершается с учетом государственного (муниципального) задания на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период), а также его выполнения в отчетном финансовом году и текущем финансовом году.

Следует отметить, что казенные, бюджетные и автономные учреждения обязаны планировать свои расходы на этапе формирования проекта закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Это происходит посредством закрепления своих потребностей в финансово-плановых актах. Для казенных учреждений данным актом будет являться проект бюджетной сметы³. Данный документ составляется, утверждается и ведется в порядке, определенном

¹ Согласно ст. 69 БК РФ расходы бюджетов осуществляются в форме бюджетных ассигнований на: оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на оплату государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд; социальное обеспечение населения; предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями и государственными (муниципальными) унитарными предприятиями; предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг; предоставление межбюджетных трансфертов; предоставление платежей, взносов, безвозмездных перечислений субъектам международного права; обслуживание государственного (муниципального) долга; исполнение судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам РФ, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов. Кроме того, необходимо заметить, что в ст. 69.1 БК РФ предусмотрены бюджетные ассигнования на выполнение государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), в которых, в частности, предусмотрено выделение бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций казенных учреждений и предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям.

² Например, Приказ Министерства финансов Омской области от 10 июня 2011 г. «О порядке и методике планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на 2012–2014 годы» (с изм. на 13 февраля 2013 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/943043173> (дата обращения: 21.08.2013).

³ Бюджетная смета согласно ст. 6 БК РФ представляет собой документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

главным распорядителем бюджетных средств, в ведении которого находится казенное учреждение¹ и в соответствии с нормами Бюджетного кодекса РФ и нормативными актами Министерства финансов РФ². Показатели бюджетной сметы должны соответствовать доведенным до казенного учреждения лимитам бюджетных обязательств по обеспечению выполнения возложенных на него функций. Кроме того, Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ были внесены изменения в ст. 221 БК РФ, согласно которым бюджетная смета казенного учреждения должна быть составлена с учетом планов закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд и объемов их финансового обеспечения. Кроме того, вышеназванные учреждения обязаны составлять планы-графики закупок товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Данные финансово-плановые акты (речь идет о планах-графиках и планах закупок) должны составляться на основании норм Закона о контрактной системе и иных нормативно-правовых актов, издаваемых Правительством РФ и Минфином России. Особенности финансово-правового регулирования данных актов будут рассмотрены ниже.

Бюджетные и автономные учреждения обязаны формировать свои потребности, возникающие у них в процессе выполнения государственного (муниципального) задания, в таком финансово-плановом акте, как план финансово-хозяйственной деятельности. Данный документ составляется в порядке, установленном органом исполнительной власти (органом местного

¹ См., например: Приказ Минфина России от 5 декабря 2013 г. № 413 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства финансов Российской Федерации и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации»; Приказ Минэкономразвития РФ от 2 сентября 2010 г. № 410 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Таким актом, к примеру, является Приказ Минфина России от 20 ноября 2007 г. № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» (в ред. от 23 сентября 2013 г. № 98н) (зарегистрировано в Минюсте России 14 декабря 2007 г. № 10750), в п. 6 которого, в частности, указывается, что в целях формирования сметы учреждения на очередной финансовый год на этапе составления проекта бюджета на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период) учреждение составляет проект сметы на очередной финансовый год. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6983.

самоуправления), на который возложены функции и полномочия учредителя. Как справедливо отмечает Е.Г. Писарева, «финансово-плановый акт бюджетного и автономного учреждения имеет юридическое значение, заключающееся в определении и конкретизации прав и обязанностей автономного, бюджетного учреждения в области осуществления финансовой деятельности, цель которой — обеспечение выполнения определенного государственного (муниципального) задания, предоставления государственных (муниципальных) услуг»¹.

Стоит отметить, что данные учреждения также должны составлять планы-графики и с 1 января 2015 г. планы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, причем в соответствии с п. 11.1 Приказа Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (зарегистрировано в Минюсте России 23 сентября 2010 г. № 18530) (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 г. № 140н)² общая сумма расходов бюджетного учреждения на закупки товаров, работ, услуг, отражаемая в плане финансово-хозяйственной деятельности, подлежит детализации в плане закупок.

Таким образом, все нужды (потребности), возникающие у государства, муниципальных образований и субъектов, реализующих цели, задачи и функции государства и муниципальных образований, закрепляются в финансово-правовых и финансово-плановых актах и программах, которые имеют большое значение при использовании денежных фондов страны, а также при проведении финансового контроля за осуществлением государственных (муниципальных) расходов.

Что касается источников финансирования государственных и муниципальных нужд, то, как справедливо указывает Н.И. Химичева, их можно подразделить на три основных вида:

- 1) средства государственных и муниципальных бюджетов;
- 2) средства государственных и муниципальных внебюджетных фондов;

¹См.: Писарева Е.Г. Правовые основы финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 661.

² См.: Российская газета. 2010. 6 окт.; 2014. 21 февр.

3) средства отраслей экономики — централизованные фонды министерств, ведомств, собственные финансовые ресурсы предприятий, учреждений¹.

Удовлетворение государственных и муниципальных нужд происходит в текущем финансовом году, но в некоторых случаях, когда потребности носят более длительный характер², например, исполнение долгосрочных государственных и муниципальных программ, данный срок может быть продлен и их удовлетворение произойдет в следующих финансовых годах.

Заключительной стадией финансово-правового регулирования распределения публичных финансовых ресурсов является доведение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до субъектов, осуществляющих реализацию целей, задач и функций государства (муниципальных образований). Многие ученые утверждают, что данный этап реализуется посредством применения методов финансирования и кредитования³, однако в настоящее время, помимо данных методов, сформировался новый метод — контрактной системы в сфере закупок, поскольку именно с помощью данного метода осуществляется распределение денежных фондов РФ, идущих на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Финансирование служит основным способом распределения финансовых ресурсов государства, представляющим собой отпуск данных ресурсов на безвозмездной и безвозвратной основе субъектам, реализующим функции, задачи и цели государства и муниципальных образований для осуществления ими своей деятельности. Финансирование осуществляется в правовой форме и основывается на таких принципах, как плановость, адресное и целевое направление средств; их эффективное использование, безвозмездность и безвозвратность выделения

¹ См.: *Химичева Н.И.* Финансово-правовые основы государственных и муниципальных расходов // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 636.

² Так, в соответствии с ч. 16 ст. 34 Закона о контрактной системе, а также постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» Правительством РФ устанавливаются случаи, когда контракт заключается на срок, превышающий финансовый год (СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6430).

³ См., например: *Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева.* 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 94; *Соколова Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М., 2009. С. 37, *Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д.* Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений. 3-е изд., испр. и доп. М., 2010. С. 11 и др.

средств, соответствие планируемых расходов предполагаемым доходам, прозрачность (открытость), подведомственность расходов бюджетов и др.

В результате проведения реформ финансовой системы государства произошло изменение форм финансирования государственных и муниципальных расходов и в настоящее время можно выделить следующие:

1) сметно-бюджетное финансирование, которое применяется в основном в отношении государственных и муниципальных органов государственной власти и казенных учреждений. Данный режим заключается в выделении финансовых ресурсов государства на основе бюджетных смет, для реализации данными учреждениями своей деятельности, направленной на оказание государственных (муниципальных) услуг в рамках выполнения государственного (муниципального) задания;

2) выделение субсидий на покрытие нормативных затрат в рамках выполнения государственного (муниципального) задания. Данный вид в связи с проводимой реформой государственных и муниципальных учреждений, а также реформой системы финансового обеспечения оказания государственных и муниципальных услуг применяется для финансирования бюджетных и автономных учреждений;

3) финансирование объектов (программ) на конкурсной основе;

4) многоканальная система финансирования государственных программ с использованием средств бюджетов различных уровней и внебюджетных источников¹;

5) предоставление гарантий государства под инвестиционные проекты².

В отличие от финансирования метод кредитования заключается в предоставлении денежных средств государства на возвратной и возмездной основе. В настоящее время данный способ реализуется посредством бюджетного кредитования, под которым понимается «предоставление финансовых ресурсов юридическим лицам и бюджетам другого уровня на условиях срочности,

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 637.

² См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Указ. раб.С. 269

платности и возвратности финансовых ресурсов в целях обеспечения выполнения задач и функций бюджетами различных уровней, а также предприятиями и учреждениями»¹. В законодательстве РФ данный способ регулируется нормами БК РФ (ст. 93.2 – 93.6, 298).

Финансово-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок как одного из методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований), применяемого в процессе распределения и использования денежных фондов страны, в силу того, что имеет важное значение и является предметом данного диссертационного исследования, будет подробно проанализировано в следующих параграфах.

Таким образом, рассмотрев основные составляющие финансово-правового регулирования распределения государственных и муниципальных финансовых ресурсов, можно сделать вывод, что данный процесс имеет сложную структуру, каждый из элементов которой взаимодействует с различными институтами финансовой системы государства и постоянно развивается.

Что касается финансово-правового регулирования использования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), то здесь следует отметить, что использование денежных средств, поступающих в распоряжение государства, юридических и физических лиц, осуществляется посредством расчетных операций, которые производятся методами безналичных денежных расчетов в разных формах, и расчетов наличными денежными средствами. Так, расчеты государственных органов и органов местного самоуправления, предприятий, организаций и учреждений осуществляются в основном в безналичной форме, платежи физических лиц — в основном в наличной форме, но в настоящее время большое распространение получили безналичные расчеты, в частности расчеты с использованием пластиковых банковских карт и электронных платежей.

Необходимо указать, что наряду с названными выше методами использования финансовых ресурсов страны в настоящее время следует отдельно

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М., 2011. С. 593.

выделить еще один из способов использования данных средств — осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд через контрактную систему. Именно во время реализации процедур закупок происходит непосредственное расходование денежных фондов государства посредством заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных гражданско-правовых договоров и осуществления расчетов с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) за товары, работы, услуги, предоставленные ими в целях удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей.

На сегодняшний день продолжается процесс реформирования системы управления публичными финансами, одним из направлений которого является преобразование процесса расходования денежных фондов государства и повышение эффективности и результативности использования данных средств. Следует отметить, что за время проведения реформ были достигнуты следующие результаты в совершенствовании данного направления:

- произведена организация бюджетного процесса на основе принятия и исполнения расходных обязательств публично-правовых образований;

- происходит разграничение полномочий, расходных обязательств и доходных источников бюджетов публично-правовых образований;

- началось внедрение инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, включая переход от сметного финансирования учреждений к финансовому обеспечению заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг;

- проведена реформа системы финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг посредством изменения статуса государственных (муниципальных) учреждений и порядка их финансирования;

- на законодательном уровне установлены правила и процедуры планирования и проведения закупок для государственных (муниципальных) нужд, в том числе предпринята попытка разработки системного процесса финансового контроля за их проведением, а также введения мер ответственности и др.

Тем не менее, процесс реформирования незавершен. На практике не все законодательно введенные нормы, а также принципы и методы удалось применить. Остаются проблемы требующие решения. Так, в государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами»¹ относительно процесса расходования государственных и муниципальных финансов указываются следующие недостатки, ограничения и нерешенные проблемы:

отсутствие целостной системы стратегического планирования и слабая увязка между стратегическим и бюджетным планированием, включая ограниченность практики планирования и применения всего набора инструментов (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных) и нормативного регулирования для достижения целей государственной политики;

незавершенность формирования и ограниченность практики использования в качестве основного инструмента для достижения целей государственной (муниципальной) политики и основы для бюджетного планирования государственных (муниципальных) программа;

сохранение условий и стимулов для неоправданного увеличения бюджетных расходов при в целом низкой мотивации органов государственной власти и органов местного самоуправления к формированию приоритетов и оптимизации бюджетных расходов;

недостаточная действенность системы государственного и муниципального финансового контроля и его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов;

недостаточная открытость бюджетов, прозрачность и подотчетность деятельности участников сектора государственного управления, низкая степень вовлеченности гражданского общества в обсуждение целей и результатов использования бюджетных средств;

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами”» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1061 (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320).

задержка в развитии институтов планирования государственных заказов и исполнения государственных контрактов;

подмена ответственности государственного заказчика за конечные результаты закупки ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил отбора поставщика и др.

Следует отметить, что ряд проблем должен решиться в связи с введением в действие Закона о контрактной системе, которым вводятся правила планирования закупок (данное планирование производится во взаимосвязи с бюджетным планированием); раскрываются принципы открытости и прозрачности проведения закупок (в том числе вводится обязательное общественное обсуждение закупок); вводятся новые, более конкурентные, способы проведения закупок; устанавливаются требования к исполнению контрактов; предусматривается мониторинг и аудит закупок; принимаются нормы по проведению контроля в сфере закупок, в том числе финансового, и наложения ответственности за правонарушения в данной области.

Реализация всех этих норм будет способствовать повышению эффективности и экономности расходования государственных и муниципальных денежных фондов, а также прозрачности и подотчетности использования бюджетных средств в увязке с целями и задачами государственной финансовой политики.

Таким образом, подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы:

анализируя мнения ученых относительно понятия финансовой деятельности государства (муниципальных образований), можно заключить, что практически все ученые сходятся в одном мнении: данная деятельность осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления по трем основным направлениям: образование, распределение и использование финансовых ресурсов страны, в целях выполнения задач и функций государства (муниципальных образований);

в процессе классификации государственных и муниципальных расходов в настоящее время возможно применение наряду с другими основаниями для

классификации еще одного основания: в зависимости от применяемого метода в осуществлении расходов денежных фондов страны на закупки товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, нужд государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) предприятий;

распределение денежных фондов государства и муниципальных образований представляет собой определенный процесс, включающий в себя ряд стадий, основывающихся на принципах расходования финансовых ресурсов страны: экономичности, эффективности, целесообразности;

субъекты, осуществляющие функции, задачи и цели государства (муниципальных образований), выступают заказчиками при осуществлении закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

все государственные (муниципальные) нужды должны быть закреплены в финансово-правовых и финансово-плановых актах, в том числе в планах закупок и в планах-графиках закупок товаров, работ, услуг;

в настоящее время, помимо методов финансирования и кредитования, применяемых в процессе распределения денежных фондов страны, а также методов наличных и безналичных расчетов в процессе использования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), сформировался новый метод — метод контрактной системы в сфере закупок, поскольку именно посредством его применения происходит распределение финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), идущих на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также расходование данных фондов посредством заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных гражданско-правовых договоров и осуществления расчетов с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) за товары, работы, услуги, предоставленные ими в целях удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей;

продолжается процесс реформирования системы управления общественными финансами, в частности осуществления государственных и муниципальных расходов. Ряд проблем решить уже удалось, но некоторые все же остаются нерешенными. В определенной степени они будут решены в связи с введением Закона о контрактной системе, предусматривающего процесс планирования расходов на закупку товаров, работ, услуг за счет бюджетных и внебюджетных источников, что предполагает полную открытость таких расходов, введение новых конкурентных способов закупки, усиление финансового контроля в данной области и др.

**2.2. Финансово-правовое регулирование контрактной системы
в сфере закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных и муниципальных нужд
в процессе распределения и использования финансовых ресурсов
Российской Федерации**

На соотношение правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки и государственные (муниципальные) расходы, указывал К.Б. Маркелов, устанавливая пределы их взаимосвязи, проявляющиеся в том, что, во-первых, «соотношение норм, регулирующих государственные и местные расходы, и норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки, опосредованно внутренними правовыми связями институтов бюджетного права»; во-вторых, взаимосвязь проявляется в «комплексном регулировании нормами бюджетного права и законодательством о госзакупках отдельных общественных отношений, возникающих в связи с осуществлением государственных закупок»¹. С этой позицией стоит согласиться, однако, думается, что данные взаимосвязи не являются единственными и в связи с этим необходимо рассмотреть институт контрактной системы в сфере закупок в рамках финансово-правового

¹ Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 57–58.

регулирования осуществления расходов публичных денежных фондов посредством их распределения и использования.

Здесь, хотелось бы обратить внимание на тот момент, что хотя контрактная система в сфере закупок в большей степени входит в такие направления финансовой деятельности государства (муниципальных образований) как распределение и использование публичных финансовых ресурсов, она так же является одним из способов образования денежных фондов. Но если расходованию через данную систему подлежат только публичные денежные средства, то образуются различные денежные фонды, например, частные имущественные фонды физических и юридических лиц. Среди образуемых денежных фондов особый интерес вызывают денежные фонды государственных и муниципальных предприятий, которые формируются в рамках государственных закупок, поскольку финансы данных субъектов направляются на выполнение задач публичного характера, часть данных средств входит в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, процесс образования и использования этих финансовых ресурсов находится под строгим государственным финансовым контролем. Однако в рамках данного исследования, основное внимание будет уделено рассмотрению применения контрактной системы в сфере закупок в процессе распределения и использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

На проблемы в сфере государственных (муниципальных) закупок в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований было неоднократно обращено внимание Президента РФ, в том числе и в рамках ежегодных Бюджетных посланий и посланий Федеральному Собранию. Так, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» отмечалось, что «бюджетная политика в этот период должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период... Для решения данных задач одним из необходимых условий является

усовершенствование механизма государственных закупок. Государственные закупки должны использоваться в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей»¹. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» делался акцент на том, что система государственных закупок требует кардинальной перестройки, поскольку «мировой опыт свидетельствует, что потребности государства в товарах, работах, услугах удовлетворяются более адекватно, если все процедуры государственного заказа встроены в единую институциональную среду»².

Итак, в процессе распределения публичных денежных фондов одним из способов обеспечения эффективного и целесообразного расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) является применение контрактной системы в сфере закупок, осуществление которой приобретает в настоящее время все большее значение, так как весомая часть всех денежных средств, находящихся в собственности государства (муниципальных образований) и необходимых для обеспечения его нужд, распределяется и расходуется через данную систему и, таким образом, от ее правильного финансово-правового регулирования зависит не только экономическая эффективность расходования ресурсов государства, но и результаты выполнения государством своих целей, задач и функций.

Остановимся на особенностях реализации контрактной системы.

Учитывая, что Закон о контрактной системе пришел на смену Закону о размещении заказов, представляется необходимым рассмотреть процесс финансово-правового регулирования государственных (муниципальных) закупок в соответствии с новым Законом о контрактной системе и провести сравнительную характеристику этого Закона и Закона о размещении заказов.

¹ См.: Парламентская газета. № 28. 29.05.2009.

² См.: Парламентская газета. № 32. 01-07.07.2011.

Как было установлено ранее, контрактная система в сфере закупок является институтом финансового права как отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины и межотраслевым (комплексным) институтом в системе всего российского законодательства. В процессе ее реализации возникает множество отношений, имеющих сложный, многоплановый характер. Данные отношения регулируются нормами различных отраслей права и сочетают в себе публично-правовой и частноправовой характер¹.

Для целей настоящего исследования интерес представляют отношения, регулируемые нормами финансового права. В связи с этим их рассмотрению будет уделено особое внимание.

Финансовые правоотношения представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализуют содержащиеся в данных нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов и доходов².

Особый вклад в изучение вопросов финансовых правоотношений был внесен М.В. Карасевой, которая раскрыла понятие, содержание, структуру и границы данных правоотношений, отметила особенности субъекта и объекта этих правоотношений, рассмотрела различные классификации указанных правоотношений и выявила новые их виды, в частности подразделение всех финансовых правоотношений по структуре их юридического содержания на простые и сложные, исследовала финансовую деятельность государства как сферу возникновения финансового правоотношения и многое др.³

¹ Как было установлено ранее, отношения в процессе определения и формирования государственных нужд регулируются как нормами административного, так и финансового права; отношения в процессе финансирования государственных нужд регулируются нормами финансового права и его отдельных институтов; отношения в процессе удовлетворения государственных нужд регулируются как нормами гражданского и предпринимательского права, так и нормами финансового права; отношения по составлению отчетности и проведению контроля регулируются нормами административного и финансового права.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 71.

³ См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М., 2001.

Являясь разновидностью правовых отношений, финансовые правоотношения обладают общими признаками любого правоотношения, но и имеют характерные особенности, выражающиеся в следующем:

возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований, то есть в процессе образования, распределения и использования финансовых ресурсов страны;

регулируются нормами финансового права;

представляют собой властно-имущественные правоотношения, имеющие публичный характер;

одной из сторон в данных правоотношениях всегда выступает публично-правовое образование¹;

юридическая ответственность за нарушение финансового законодательства наступает не перед второй стороной, а непосредственно перед государством (муниципальным образованием).

Возникают, изменяются и прекращаются финансовые правоотношения на основании юридических фактов (действий или событий)², которые влекут соответственно возникновение, изменение или прекращение у субъектов финансовых правоотношений финансовых прав и обязанностей.

В структуру финансовых правоотношений входят следующие элементы: субъект, объект и содержание данных правоотношений. Субъектом финансовых правоотношений является реальный участник конкретного правоотношения, носящий финансовые права и обязанности. Объект — то, на что направлено поведение участников финансового правоотношения, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей³. Содержание — субъективные права и юридические обязанности субъектов финансовых правоотношений.

Финансовые правоотношения в области осуществления контрактной системы в сфере закупок складываются в связи с формированием и удовлетворением

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 71.

² См.: Там же.

³ См.: Финансовое право / отв. ред. М.В. Карасева. М., 2004. С. 56.

государственных и муниципальных нужд. Они возникают в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Их объектом выступают соответствующие финансовые ресурсы, направляемые на обеспечение потребностей страны. Субъектами данных правоотношений, которые обладают финансово-правовым статусом, являются:

1) Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования (в лице уполномоченных органов);

2) федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;

3) заказчики: государственные и муниципальные заказчики, бюджетные учреждения, иные субъекты, указанные в ст. 15 Закона о контрактной системе (также в определенных случаях заказчиками могут выступать уполномоченный орган или специализированная организация);

4) участники закупок: юридические лица, физические лица, индивидуальный предприниматель;

5) органы, осуществляющие контрольные полномочия в области реализации контрактной системы в сфере закупок.

Следует отметить, что в правоотношениях по закупке товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд, как и в других финансовых правоотношениях, одной стороной всегда выступает государство (муниципальное образование) в лице уполномоченного им органа (учреждения).

Особое внимание хотелось бы обратить на таких субъектов отношений в области контрактной системы в сфере закупок, как заказчики.

Согласно п. 7 ст. 3 Закона о контрактной системе заказчиками являются «государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с ч. 1 ст. 15

настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, осуществляющие закупки».

К государственным и муниципальным заказчикам в соответствии с данным нормативно-правовым актом относятся: государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, казенные учреждения, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»¹, действующие от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования и осуществлять закупки.

Таким образом, согласно Бюджетному кодексу РФ государственные и муниципальные заказчики являются получателями бюджетных средств. В связи с этим полагаем, что в определениях, приводимых в данном Законе, было бы уместней употребить термин, используемый в Бюджетном кодексе РФ. Также следует отметить, что в определениях, приведенных выше, отсутствует один из главных признаков — осуществление закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением данными субъектами целей, задач и функций государства и муниципальных образований.

Кроме того, в ст.15 Закона о контрактной системе указаны определенные случаи², когда отдельные субъекты (автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, не являющиеся получателями бюджетных средств, но которым в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предоставляются определенные бюджетные ассигнования) также

¹ В качестве государственного заказчика Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» вводится Законом о контрактной системе, что вполне обоснованно и соответствует норме, изложенной в ч. 8 ст. 241 БК РФ, в соответствии с которой Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» является распорядителем и получателем бюджетных средств.

² Для бюджетных учреждений в случаях, указанных в ч. 1–3, 6 ст. 15 Закона о контрактной системе, для автономных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий в случаях, указанных в ч. 4,6 ст. 15 Закона о контрактной системе, для иных юридических лиц, в случае указанном в ч. 5 ст. 15 Закона о контрактной системе.

будут осуществлять закупки для удовлетворения государственных и муниципальных потребностей по данному закону.

Однако непонятным является их правовой статус в данных отношениях, ведь в п. 7 ст. 3 Закона о контрактной системе они не определены как заказчики, но согласно ст. 15 данного нормативно-правового акта закупки за счет бюджетных средств в определенных случаях осуществляются и планируются по правилам Закона о контрактной системе, на них распространяются нормы об аудите, мониторинге и контроле. Кроме того, в ст. 7.32.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 57-ФЗ)¹ (далее — КоАП РФ), закрепляющей основания привлечения данных субъектов к административной ответственности за совершения правонарушений в сфере государственных закупок, данные субъекты именуются как «отдельные виды юридических лиц». Думается, что отсутствие четкого определения правового статуса данных субъектов в Законе о контрактной системе негативно скажется на правоприменительной практике и повлияет на эффективность и экономность расходования финансовых ресурсов страны. Поэтому видится необходимым в ст. 3 Закона о контрактной системе закрепить понятие, определяющее правовой статус данных субъектов в качестве отдельных видов юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков.

В связи с вышеизложенным предлагается внести изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе: во-первых, изложить понятия «государственный заказчик», «муниципальный заказчик» и «заказчик» в следующей редакции:

«5) государственный заказчик — государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующее от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, являющееся получателем

¹ Например, согласно ст. 7.30, 7.31, 7.31.1 КоАП РФ к ответственности за нарушение в области осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд к ответственности привлекаются должностные лица заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации (см.: СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015. № 10. Ст. 1427).

средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и осуществляющие закупки для обеспечения государственных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства»;

«6) муниципальный заказчик — муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующее от имени муниципального образования, являющееся получателем средств местных бюджетов и осуществляющие закупки для обеспечения муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций муниципального образования»;

«7) заказчик — государственный или муниципальный заказчик, либо в соответствии с частями 1, 6 статьи 15 настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, осуществляющий закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований».

Во-вторых, включить в ст. 3 Закона о контрактной системе п. 7.1, закрепляющий понятие «отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков» в следующей редакции: «7.1.) отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков — автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, осуществляющие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований, в случаях указанных в частях 4–6 статьи 15 настоящего Федерального закона».

Кроме того, хотелось бы отметить, что указанные субъекты (государственные и муниципальные заказчики, заказчики, отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков) являются участниками финансово-правовых отношений по распределению и использованию денежных фондов страны, особенности финансово-правового регулирования которых были рассмотрены в предыдущем параграфе.

Права и обязанности участников отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, закрепляются в различных

нормативно-правовых актах, как непосредственно регулирующих контрактную систему в сфере закупок, так и отдельные элементы данной системы.

Так, например, полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд определены Постановлением Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489)¹. Кроме того, полномочия заказчиков также закрепляются в нормах БК РФ, ГК РФ, Законе о некоммерческих организациях, постановлениях Правительства РФ, положениях о государственных и муниципальных органах и др.

Финансово-правовые отношения в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок возникают практически на каждом ее этапе. Они обладают как общими чертами всех финансово-правовых отношений, так и присущими только ей особенностями.

Как указывалось выше, в целях более глубокого теоретического осмысления вопросов реализации контрактной системы в сфере закупок ее следует рассматривать как систему, состоящую из взаимосвязанных элементов. Для того чтобы исследовать финансово-правовое регулирование данной системы, необходимо рассмотреть особенности регулирования финансово-правовых отношений, возникающих на каждом этапе ее осуществления.

Первым этапом осуществления контрактной системы в сфере закупок является *определение (формирование)* государственных и муниципальных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства и муниципальных образований. Данная стадия является одной из стадий финансово-правового регулирования распределения публичных финансовых ресурсов, общие вопросы осуществления которой исследовались в предыдущем параграфе. Еще раз

¹ СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514; 2015. № 1 (часть II). Ст. 279.

хотелось бы обратить внимание на то, что этот этап является основным и одним из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование денежных фондов страны.

Следует отметить, что в процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок возникают определенные особенности реализации данного этапа, урегулированные нормами финансового права и требующие более детального рассмотрения.

Согласно ст. 13 Закона о контрактной системе заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, а именно для:

выполнения государственных и муниципальных программ;

исполнения международных обязательств РФ и межгосударственных целевых программ;

выполнения функций и полномочий государственных и муниципальных органов, органов управления государственными внебюджетными (в том числе территориальными) фондами РФ.

Ранее в ст. 3 Закона о размещении заказов, кроме вышеперечисленных потребностей, имелось указание на нужды бюджетных учреждений. В данном случае в ст. 13 Закона о контрактной системе, полагаем, устанавливается неполный перечень целей осуществления закупок, поскольку отсутствует указание на цели осуществления закупок бюджетными учреждениями, ведь данные субъекты за счет бюджетных средств приобретают товары (работы, услуги) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих не только в связи с вышеуказанными целями (закрепленными в ст. 13 Закона о контрактной системе). Как указывается в ч. 1 ст. 78.1 БК РФ, субсидии бюджетным учреждениям выделяются на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания, а также на иные цели. Учитывая положения ч. 1 ст. 15 Закона о контрактной системе, закрепляющие обязанности бюджетного учреждения осуществлять закупки за счет субсидий,

предоставляемых из бюджетов бюджетной системы РФ только по правилам Закона о контрактной системе, следует, что в ст. 13 необходимо внести изменения, дополнив ее следующей целью:

«4) выполнения бюджетным учреждением государственного (муниципального) задания, а также иных целей, на которые выделяются субсидии данным учреждениям из бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации».

Формирование государственных (муниципальных) нужд представляет собой их непосредственное закрепление в соответствующем документе. Основывается данное направление на одном из ключевых принципов финансовой деятельности государства и муниципальных образований — принципе плановости.

Как отмечает Э.Д. Соколова, принцип плановости в осуществлении финансовой деятельности означает, что вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура, порядок составления, утверждения и исполнения которых закрепляются в соответствующих нормативных правовых актах¹. Кроме того, стоит согласиться с О.В. Болтиновой в том, что «без планирования невозможно осуществить финансовую деятельность государства и муниципальных образований, реализовать целевые программы, в том числе приоритетные национальные проекты, обеспечить социальную стабильность общества»².

Государственные (муниципальные) потребности, финансовое обеспечение которых происходит за счет бюджетных средств, в общем виде определяются в законе (решении) о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы. Конкретизируются данные нужды в целом ряде финансово-правовых и финансово-плановых актов, среди которых особое место занимают планы закупок и планы-графики закупок, принимаемые заказчиками в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд и закрепляющие конкретные виды данных потребностей, а также процесс их удовлетворения.

¹ См.: Соколова Э.Д. Указ. раб. С. 56.

² См.: Болтинова О.В. Бюджетное право: учебное пособие. 2-е изд., пересм. М., 2013. С. 191.

Составление планов-графиков закупок на очередной финансовый год предусматривалось еще в Законе о размещении заказов, но не было полностью урегулировано в данном правовом акте.

В ст. 16 данного Закона имелось только указание на то, что заказчики, уполномоченные органы обязаны разместить на официальном сайте планы-графики размещения заказов в порядке и по форме, установленными нормативным правовым актом, принимаемым федеральным органом исполнительной власти, реализующим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ. Таким нормативно-правовым актом стал Приказ Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27 декабря 2011 г. «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» (с изм. и доп. от 10 июня 2013 г. Приказ Минэкономразвития России № 315, Казначейства России № 5н)¹ (далее — Приказ о порядке размещения планов-графиков).

Новшеством и одним из направлений реформы системы государственного (муниципального) заказа стало введение в Закон о контрактной системе отдельной главы, посвященной планированию закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следует отметить, что большинство норм данной главы вступает в силу с 1 января 2016 г. До этого момента, то есть на 2014 - 2016 гг. планирование закупок происходило и будет происходить, как указано в ч. 2 ст. 112 Закона о контрактной системе, по правилам, действовавшим до вступления в силу Закона о контрактной системе (то есть по нормам Приказа о порядке размещения планов-графиков), с учетом особенностей, которые могут быть установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере размещения заказов (даным органом является Минэкономразвития

¹См.: Российская газета. 2012. № 38; 2013. № 154.

России), и федеральным органом исполнительной власти, выполняющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ (даным органом является Федеральное казначейство России). Указанные особенности установлены Приказом Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20 сентября 2013 г.¹

Следует отметить, что процесс планирования закупок (на настоящий момент именно составление планов-графиков закупок) являлся и является достаточно проблемным для заказчиков, сопровождается значительным количеством правонарушений². Поэтому включение в Закон о контрактной системе института планирования государственных и муниципальных закупок в качестве отдельного этапа реализации контрактной системы в сфере закупок является важным направлением в реформировании системы государственных заказов и одним из основных инструментов в повышении эффективности бюджетных расходов, так как именно от правильного и своевременного формирования государственных (муниципальных) нужд и определения закупок, необходимых для обеспечения финансирования данных нужд в соответствующих актах, зависят дальнейший процесс реализации этих закупок и соответственно их результативность и эффективность.

Процесс планирования государственных и муниципальных закупок по сути является одним из методов финансовой деятельности государства и

¹ См.: Приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20 сентября 2013 г. «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» (с изм. и доп. от 29 августа 2014 г. № 11н) (зарегистрировано в Минюсте России 26 ноября 2013 г. № 30455) // Российская газета. 2013. 4 дек.; 2014. 24 окт.

² Об этом свидетельствуют материалы правоприменительной практики. См., например: Постановление Ямало-Ненецкого УФАС России по делу об административном правонарушении от 24 июня 2014 г. № 04-02/232-2014. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/yamalo-nenetskoe-ufas-rossii/04-02-232-2014> (дата обращения: 12.09.2014); решение Верховного суда Республики Карелия от 1 июля 2014 г. по делу № 21-271/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; сведения о проведении Прокуратурой Чеченской республики проверок соблюдения законодательства о размещении заказов. URL: <http://www.chechproc.ru/> (дата обращения: 12.09.2014); сведения о проведении Прокуратурой Тернейского района Приморского края проверок исполнения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. URL: <http://prosecutor.ru/news/prokuratura-terneyskogo/2014-07-29-v-terneyskom-rayone.htm> (дата обращения: 12.09.2014).

муниципальных образований, применяемый во время распределения публичных финансовых ресурсов. Данный метод служит одним из проявлений финансовой политики государства, направленной на развитие бюджетирования¹, ориентированного на результат.

В свое время руководитель департамента бюджетной политики Министерства финансов РФ А.М. Лавров отмечал что «бюджетирование, ориентированное на результат, — это метод планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающий распределение бюджетных ресурсов по целям, задачам и функциям государства с учетом приоритетов государственной политики и общественной значимости ожидаемых непосредственных и конечных результатов использования бюджетных средств»².

Планирование закупок неразрывно связано с бюджетным процессом³ и осуществляется согласно ч. 7 ст. 17 Закона о контрактной системе в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета соответствующего уровня. В связи с этим необходимо рассмотреть взаимосвязь элементов бюджетного процесса и процесса планирования закупок, а также выявить особенности и значение процесса планирования удовлетворения государственных и муниципальных нужд для развития всей финансовой системы страны и отдельных его институтов.

Итак, составление проекта бюджета осуществляется органами исполнительной власти⁴ в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РФ, законами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами представительного

¹ Само понятие «бюджетирование» означает планирование финансовой деятельности на основе принимаемых бюджетов, анализ и контроль исполнения бюджетов. В качестве близкого понятия часто употребляется термин «бюджетное планирование и управление» (см.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 53).

² *Лавров А.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // *Финансы.* 2004. № 3. С. 9.

³ Согласно ст. 6 БК РФ, бюджетный процесс — регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности.

⁴ В соответствии со ст. 171 БК РФ составление проектов бюджетов — исключительная прерогатива Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

органа муниципального образования в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Составление проекта бюджета соответствующего уровня осуществляется на срок, указанный в ст. 169 БК РФ. На этот же срок заказчиками составляется и план закупок. Так, согласно ч. 4 ст. 17 Закона о контрактной системе планы закупок формируются на срок:

для обеспечения государственных (федеральных) нужд: соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период. Согласно ч. 3 ст. 169 БК РФ данные акты составляются на три года — очередной финансовый год и плановый период;

для обеспечения нужд субъекта РФ: соответствующий сроку действия закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, законов субъекта РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов. В настоящее время согласно ч. 4 ст. 169 БК РФ данные акты могут составляться как на один год, так и на три года, однако с 1 января 2014 г. вступили в силу изменения в данную часть¹, согласно которым вышеназванные законы будут утверждаться на три года — очередной финансовый год и плановый период, соответственно планы закупок данного уровня также должны будут составляться на три года;

для обеспечения муниципальных нужд: соответствующий сроку действия муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете. Согласно ч. 4 ст. 169 БК РФ с 1 января 2014 г. в связи с внесенными изменениями в данную часть² проект бюджета муниципального района, проект бюджета городского округа составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных

¹ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24 ноября 2014 г. № 374-ФЗ)// СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6967; 2014. № 48. Ст. 6655.

² См.: Там же.

образований, если законом субъекта РФ, за исключением закона о бюджете субъекта РФ, не определен срок, на который составляются и утверждаются проекты бюджетов муниципальных районов и городских округов. Проект бюджета поселения составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с муниципальным правовым актом представительного органа поселения. В случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год, местная администрация муниципального образования разрабатывает и утверждает среднесрочный финансовый план муниципального образования.

Кроме того, если осуществление определенной закупки планируется по истечении планового периода, то информация о таких закупках включается в планы закупок с учетом положений бюджетного законодательства РФ. В этом случае вся необходимая информация о закупке вносится в планы закупок на весь срок планируемых закупок с учетом особенностей, установленных порядком формирования, утверждения и ведения планов закупок, предусмотренным ч. 5 ст. 17 Закона о контрактной системе. Случаи увеличения периода закупки устанавливаются бюджетным законодательством РФ, в частности в ч. 3 ст. 72 БК РФ¹.

¹ Так, в данной части статьи предусмотрены следующие случаи: поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом РФ; принятие решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (принимаемые в соответствии со ст. 79 БК РФ); принятие нормативно-правовых актов Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципального правового акта местной администрации муниципального образования, в которых будут указываться случаи заключения государственных (муниципальных) контрактов в пределах средств и на определенные сроки, установленные указанными актами (если выполняются работы, оказываются услуги, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств); принятие иных решений Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования; заключение в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд государственных контрактов, предусматривающих встречные обязательства, не связанные с предметом их исполнения, в пределах средств, предусмотренных на соответствующие цели государственными программами РФ, государственными программами субъекта РФ, в соответствии с решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принимаемыми в порядке, определяемом соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ; заключение государственных или муниципальных энергосервисных договоров (контрактов), в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов.

Особенность составления и утверждения плана закупок выражается в том, в какое время и какой субъект составляет и утверждает данный документ. Так, государственным или муниципальным заказчиком планы закупок формируются в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ с учетом положений бюджетного законодательства РФ и утверждаются в течение десяти рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ¹.

Бюджетным учреждением план закупок формируется при планировании финансово-хозяйственной деятельности и утверждается в течение десяти рабочих дней после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения². Согласно подп. 6 п. 3.3 ст. 32 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 43-ФЗ) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения составляется и утверждается в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов РФ. Так, согласно п. 9 Приказа Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 г. № 140н) данный план составляется на этапе формирования проекта бюджета на очередной финансовый год (на очередной финансовый год и плановый период).

Относительно времени и порядка составления плана закупок необходимо пояснить следующее: в ч.7 ст.17 Законе о контрактной системе срок формирования планов закупок привязан к сроку составления и рассмотрения проекта закона о бюджете соответствующего уровня, однако нет точного указания

¹ См. ч. 7 ст. 17 Закона о контрактной системе.

² См. ч. 8 ст. 17 Закона о контрактной системе.

на даты его составления и предоставления в соответствующие органы, что является пробелом в законодательстве и, думается, что более детально такой порядок должен быть закреплён в подзаконных нормативно-правовых актах.

Для составления планов закупок в целях обеспечения нужд субъекта РФ и муниципального образования такой акт уже принят — это Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требования к форме планов закупок товаров, работ, услуг» (с изм. и доп. от 29 октября 2014 г. № 1113)¹ (далее — Постановление № 1043), но для формирования планов закупок по удовлетворению федеральных нужд такого акта пока не имеется², что является недостатком действующего законодательства. В связи с этим представляется целесообразным необходимым принятие подобного акта.

Кроме того, в Постановлении № 1043 имеются определенные неточности, требующие исправления. В частности, в п. 3 Требований к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ и муниципальных нужд (далее — Требования к планам закупок) указывается, что такие планы *формируются и утверждаются* в течение *10 рабочих дней* с момента наступления определенного события, указанного в данной части (с момента доведения до соответствующего государственного и муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ). Однако, думается, что указанного срока недостаточно для формирования данных финансово-плановых актов, так как этот процесс является весьма емким и, кроме того, в Законе о контрактной системе указанный срок предусмотрен только для утверждения планов закупок. Видимо, поэтому, далее в п. 4 Требований к планам

¹ СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6252; 2014. № 45. Ст. 6215.

² Однако разработан Проект постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» (по состоянию на 10 сентября 2014 г.) (подготовлен Минэкономразвития России). URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 02.10.2014).

закупок описываются формирование и утверждение планов закупок в иные сроки¹, уже непосредственно увязанные с бюджетным процессом.

Хотелось бы отметить, что составление планов закупок субъектами, указанными в Требованиях к планам закупок, происходит непосредственно в процессе составления проектов законов (решений) о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы, а именно в процессе планирования, обоснования и распределения бюджетных ассигнований². Этот процесс непосредственно связан с формированием расходных обязательств государства и муниципальных образований, основные характеристики и вопросы правового регулирования которых были рассмотрены в предыдущем параграфе.

Как было указано ранее, все расходные обязательства, возникающие у публично-правового образования, служат основанием возникновения государственных и муниципальных нужд, подлежащих удовлетворению за счет денежных фондов страны. Таким образом обеспечиваться данные потребности будут непосредственно за счет бюджетных ассигнований и это будет происходить в рамках бюджетного процесса. Причем особое значение как раз и приобретает планирование и распределение данных ассигнований, так как именно на данной стадии от правильного определения всех потребностей государства зависит объем и своевременность предоставления финансовых ресурсов, а также их дальнейшее эффективное и целесообразное использование.

¹ Так, устанавливается, что государственные и муниципальные заказчики составляют данные планы в сроки, установленные главными распорядителями средств бюджета субъекта РФ (местного бюджета) и предоставляют их не позднее: 1 июля текущего года — главным распорядителям средств бюджета субъекта РФ; 1 августа — главным распорядителям средств местного бюджета для формирования на их основании обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок. Затем в процесс составления проекта закона (решения) о бюджете данные субъекты могут корректировать и уточнять эти акты и затем после доведения им лимитов бюджетных обязательств, думается, что теперь применяется срок 10 дней, утверждают данные планы и уведомляют об этом главного распорядителя средств бюджета; бюджетные учреждения формируют планы в сроки, установленные органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя, при планировании в соответствии с законодательством РФ их финансово-хозяйственной деятельности и представляют их не позднее 1 июня текущего года (при формировании плана закупок муниципального учреждения не позднее 1 июля текущего года) органам, осуществляющим функции и полномочия их учредителя, для формирования на их основе в соответствии с бюджетным законодательством РФ обоснований бюджетных ассигнований на осуществление закупок. Корректируют и уточняют данные планы в процессе составления проекта закона (решения) о бюджете и утверждают их в процессе утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности (думается, что здесь применяется положение об утверждении планов закупок в течение 10 дней после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности) и сообщают об этом в орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя.

² Под бюджетными ассигнованиями согласно ст. 6 БК РФ понимаются предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств.

Органами, регулирующими и осуществляющими процесс планирования, обоснования и распределения бюджетных ассигнований являются финансовые органы соответствующего уровня¹. Так, при составлении проекта закона о федеральном бюджете на 2014 г. и плановый период 2015 и 2016 гг. Министерством финансов РФ субъектам бюджетного планирования, главным распорядителям бюджетных средств и иным органам было направлено письмо от 11 июля 2013 г. № 16-01-08/26933², в котором, в частности, отмечены особенности планирования бюджетных ассигнований исходя из функциональной и программной классификации расходов на основе утвержденных Правительством РФ государственных программ РФ³, а также установлены сроки предоставления информации (соответствующих финансово-плановых актов) о распределении бюджетных ассигнований субъектами бюджетного планирования, главными распорядителями средств федерального бюджета.

Таким образом, в связи с особым значением планирования расходов финансовых ресурсов страны, включающего в себя, в частности, определение государственных и муниципальных потребностей и планирование бюджетных ассигнований на их удовлетворение (посредством их закрепления в планах закупок), а также для устранения коллизий в законодательстве, исключения путаницы в процессе практического осуществления закупок и недопущения нарушений законодательства в данной области необходимо:

1. В п. 3 Требований к планам закупок, утвержденных Постановлением № 1043, исключить слово «формируются». Таким образом, формулировка данного

¹ Финансово-правовым регулированием планирования бюджетных ассигнований при составлении проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период занимается Министерство финансов РФ, которое ежегодно принимает финансово-правовые акты по вопросам порядка и методики определения расходных обязательств, которые будут подлежать удовлетворению в текущем финансовом году, а также устанавливает сроки предоставления информации по данным обязательствам и порядка их удовлетворения.

² См.: Письмо Минфина России от 11 июля 2013 г. № 16-01-08/26933 «О представлении информации в целях составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (вместе с «Методическими указаниями по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов», «Методическими рекомендациями по составлению плановых реестров расходных обязательств, обоснованием бюджетных ассигнований на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 года»). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Так, государственные программы Российской Федерации утверждены Распоряжением Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с изм. и доп. от 15 ноября 2014 № 2301-р)// СЗ РФ. 2010. № 47. Ст. 6166; 2014. № 47. Ст. 6622.

пункта должна выглядеть следующим образом: «3. Планы закупок утверждаются в течение 10 рабочих дней ...».

2. В п. 4 Требований к планам закупок, утвержденных Постановлением № 1043, исключить положения относительно утверждения планов закупок.

3. В целях логического изложения текста нормативно-правового акта, пп. 3 и 4 Требований к планам закупок, утвержденных Постановлением № 1043, поменять местами для того, чтобы положения по формированию планов закупок предшествовали положениям по утверждению данных актов.

4. Принять Постановление Правительства РФ, регулирующее процесс формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд. Причем в данном Постановлении необходимо учесть все вышеперечисленные замечания к Постановлению № 1043, а также положения БК РФ относительно осуществления бюджетного процесса.

Кроме того, необходимо отметить, что в ч. 1 ст. 17 Закона о контрактной системе содержится требование о том, что планы закупок составляются всеми заказчиками, однако в ст. 17 рассматриваемого акта отсутствует указание относительно того, когда и в какой срок происходит формирование плана закупок отдельными видами юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков (автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами).

Однако в Требованиях к планам закупок процесс формирования, утверждения и ведения данных финансово-плановых актов этими субъектами (за исключением иных юридических лиц) для обеспечения нужд субъектов РФ и муниципальных нужд прописан¹, но имеет определенные неточности, требующие устранения:

1. В подп. «в» п. 3 Требований указывается, что автономными учреждениями, государственными унитарными предприятиями и муниципальными унитарными

¹ Пунктами «в» и «г» ч. 4 Требований к планам закупок устанавливаются правила формирования и утверждения планов закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами, а пп. «в» и «г» ч. 3 Требований устанавливаются правила утверждения данных актов этими субъектами.

предприятиями в случае, когда данные субъекты являются заказчиками в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе, планы закупок утверждаются в течение 10 рабочих дней после заключения соглашений о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность. Однако в ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе указывается, что средства предоставляются только на осуществление капитальных вложений¹ в объекты государственной (муниципальной) собственности. То есть Постановлением № 1043 расширяется круг отношений по данному направлению, что является недопустимым, так как согласно ст. 115 Конституции РФ постановления Правительства РФ издаются во исполнение федеральных законов, соответственно они не могут дополнять и (или) изменять данные законы. Однако думается, что отношения по приобретению объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность автономными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями за счет бюджетных средств должны регулироваться законодательством о контрактной системе.

Поэтому целесообразно ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе дополнить и изложить в следующей редакции: «При предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности, а также на приобретение объектов недвижимого имущества в

¹ Под капитальными вложениями согласно ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) понимаются инвестиции в основной капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты (см.: СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961).

государственную (муниципальную) собственность на такие юридические лица при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств распространяются положения настоящего Федерального закона, регулирующие отношения, указанные в пунктах 1–3 ч. 1 ст. 1 настоящего Федерального закона. При этом в отношении таких закупок применяются положения настоящего Федерального закона, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок и контроль в сфере закупок».

2. Подпунктом «б» п. 3 Требований к планам закупок устанавливается, что бюджетные учреждения, осуществляющие закупки в соответствии с ч.2 и 6 ст. 15 Закона о контрактной системе, утверждают планы закупок в течение 10 рабочих дней после утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности, а в подп. «г» этой же части указывается, что бюджетные учреждения, осуществляющие закупки в соответствии с ч. 6 ст. 15 Закона о контрактной системе, утверждают планы закупок в течение 10 рабочих дней со дня доведения до них объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Таким образом, непонятно, в какие сроки бюджетное учреждение, осуществляющее полномочия заказчика в соответствии с ч. 6 ст. 15 Закона о контрактной системе, должно утверждать планы закупок. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в Требования к планам закупок. В частности, из подпункта «б» пункта 3 исключить положения о регулировании отношений по утверждению плана закупок бюджетными учреждениями, осуществляющими полномочия заказчика, в соответствии с ч. 6 ст. 15 Закона о контрактной системе.

3. Подпунктом «г» п. 4 Требований к планам закупок закрепляется правило, согласно которому формирование планов закупок бюджетными, автономными учреждениями, созданными субъектом РФ или муниципальным образованием, государственными унитарными предприятиями, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам РФ, муниципальными унитарными предприятиями, осуществляющими полномочия на осуществление закупок в пределах переданных им государственными органами субъектов РФ,

органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами или органами местного самоуправления полномочий, в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 15 Федерального закона о контрактной системе, происходит после принятия решений (согласования проектов решений) о подготовке и реализации бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов РФ (муниципальной собственности) или приобретении объектов недвижимого имущества в государственную собственность субъектов РФ (муниципальную собственность), принятых в порядке, установленном правовыми актами субъектов РФ (муниципальными правовыми актами). Неясно, каким образом это происходит, представляется что законодателем ошибочно указано данное положение, так как оно относится к регулированию отношений по планированию закупок юридическими лицами, не являющимися государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, в случаях, когда они будут являться заказчиками в соответствии с ч. 5 ст. 15 Закона о контрактной системе.

В данном же случае, думается, что формирование планов закупок этими субъектами должно происходить после заключения договора (соглашения) о передаче им соответствующими государственными органами, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, являющимися государственными заказчиками или муниципальными заказчиками, полномочий на осуществление закупок от лица данных органов в качестве государственного или муниципального заказчика. Следовательно, в подп. п. 4 Требований к планам закупок необходимо внести соответствующие изменения.

4. В подп. «г» п. 3 Требований к планам закупок содержится положение, согласно которому бюджетными, автономными учреждениями, созданными субъектом РФ или муниципальным образованием, государственными унитарными предприятиями, имущество которых принадлежит на праве собственности субъектам РФ, муниципальными унитарными предприятиями,

осуществляющими полномочия на осуществление закупок в пределах переданных им государственными органами субъектов РФ, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами или органами местного самоуправления полномочий, в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 15 Федерального закона о контрактной системе, утверждаются планы закупок в течение 10 рабочих дней со дня доведения до соответствующего юридического лица объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством РФ. Однако в подп. «г» п. 4 данных Требований указывается, что утверждение планов закупок данными субъектами происходит после заключения соглашений о передаче указанным юридическим лицам соответствующими государственными органами, органами управления территориальными государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами, являющимися государственными заказчиками или муниципальными заказчиками, полномочий государственного заказчика или муниципального заказчика на заключение и исполнение государственных (муниципальных) контрактов в лице указанных органов. Таким образом, в одном нормативно-правовом акте в отношении регулирования одних и тех же отношений содержится два разных срока исполнения одной из обязанностей заказчика, что является недопустимым и на практике вызывает множество противоречий и нарушений. В связи с этим следует внести изменения в подп. «г» п. 4 Требований к планам закупок относительно утверждения данных планов и установить сроки, определенные в подп. «г» п. 3 данных Требований.

В связи с положениями, носящими противоречивый характер, содержащимися в подзаконных нормативно-правовых актах, а также с тем, что планы закупок служат важным инструментом в процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок, а также всех расходов бюджетов бюджетной системы РФ, от которого зависит результативность обеспечения государственных (муниципальных) нужд и эффективность, целесообразность расходования денежных фондов страны, представляется необходимым для единообразного применения норм внести изменения, касающиеся планирования

закупок данными субъектами (отдельными видами юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков), в основной нормативно-правовой акт, регулирующий закупки — Закон о контрактной системе.

В частности, предлагается ст. 17 Закона о контрактной системе дополнить ч. 8.1 следующего содержания:

«8.1. План закупок:

1) формируется автономным учреждением, государственным и муниципальным унитарным предприятием, признаваемыми заказчиком на основании части 4 статьи 15 настоящего Федерального закона, в соответствии с требованиями настоящей статьи после принятия решений (согласования проектов решений) об осуществлении капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности или о приобретении объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и утверждается в течение десяти рабочих дней после заключения соглашений о предоставлении средств из бюджета бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности или о приобретении объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность;

2) формируется юридическим лицом, не являющимся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, признаваемым заказчиком на основании ч. 5 ст. 15 рассматриваемого Федерального закона, в соответствии с требованиями настоящей статьи после принятия решений (согласования проектов решений) о предоставлении бюджетных инвестиций в соответствии с Бюджетным кодексом РФ на реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства и утверждается в течение десяти рабочих дней после предоставления данных бюджетных инвестиций;

3) формируется бюджетным учреждением, автономным учреждением, государственным и муниципальным унитарным предприятием, признаваемым

заказчиком на основании части 6 статьи 15 настоящего Федерального закона, в соответствии с требованиями настоящей статьи после заключения договора (соглашения) о передаче данному субъекту государственным органом, органом управления государственным внебюджетным фондом, муниципальным органом, являющимся государственным или муниципальным заказчиком, полномочий на осуществление закупок товаров, работ, услуг в соответствии с положениями настоящего Федерального закона от лица данного органа в качестве государственного или муниципального заказчика и утверждается в течение десяти рабочих дней со дня доведения до соответствующего юридического лица объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации».

Также следует дополнить ст. 17 Закона о контрактной системе ч. 4.1 следующего содержания: «4.1. Планы закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, признаваемыми заказчиками в соответствии с частью 4 статьи 15 настоящего Федерального закона, формируются на срок осуществления капитальных вложений в объекты государственной и муниципальной собственности.

Планы закупок формируются юридическим лицом, не являющимся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, признаваемым заказчиком в соответствии с частью 5 статьи 15 настоящего Федерального закона, на срок реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства.

Планы закупок бюджетными учреждениями, автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, признаваемыми заказчиками в соответствии с частью 6 статьи 15 настоящего Федерального закона, формируются на срок реализации переданных полномочий на осуществление закупок от государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления».

Относительно сроков составления и утверждения второго по значимости финансово-планового акта в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок — плана-графика закупок необходимо отметить следующее. Согласно ч. 10 ст. 21 Закона о контрактной системе план-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается заказчиком в течение десяти рабочих дней после получения им объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством РФ.

Процесс принятия данного финансово-планового акта имеет огромное значение, так как от своевременного и правильного его составления и утверждения зависят дальнейшее осуществление закупок и соблюдение всех принципов контрактной системы.

Как было указано выше, в Законе оговаривается только срок утверждения данного документа, но в течение какого периода заказчики должны разрабатывать указанный акт? Частичный ответ на этот вопрос, но только в отношении составления планов-графиков закупок для обеспечения нужд субъектов РФ и муниципальных нужд дается в Постановлении Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг»¹ (далее — Постановление № 1044). В данном акте по аналогии с нормами, содержащимися в Постановлении № 1043, указывается, что планы-графики закупок формируются и утверждаются в течение 10 дней после наступления определенного события, указанного в отношении каждого заказчика в ч. 3 Требований к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ и муниципальных нужд, утвержденных Постановлением № 1044 (далее — Требования к плану-графику). Однако думается, что срока 10 дней недостаточно для составления такого важного финансово-планового акта.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6253.

Видимо, в этой связи в ч. 4 указанных требований Правительством более детально прописывается процесс формирования данных актов уже в более длительные сроки и во взаимосвязи с бюджетным процессом. Так, указывается, что государственные и муниципальные заказчики, а также бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, признаваемые заказчиками в соответствии с ч. 1–4, 6 ст. 15 Закона о контрактной системе, формируют планы-графики закупок после внесения проекта закона (решения) о бюджете на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта РФ (представительного органа муниципального образования).

Таким образом, согласно ст. 185 БК РФ заказчики, обеспечивающие удовлетворение нужд субъектов РФ, начинают формирование планов-графиков примерно с 1 ноября текущего года, а заказчики, осуществляющие обеспечение муниципальных нужд, примерно с 15 ноября текущего года. Соответственно утверждение данного финансово-планового документа будет происходить уже в 10-дневный срок с определенного момента, указанного в ч. 10 ст. 21 Закона о контрактной системе в зависимости от вида заказчика.

Следует отметить, что в ч. 10 ст. 21 Закона о контрактной системе указывается, что данный финансово-плановый акт утверждается в течение 10 рабочих дней после получения заказчиком объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством РФ. Думается, что общее указание на наступление одного из указанных событий для всех заказчиков является не совсем правильным, так как формирование и утверждение планов-графиков зависит от правового статуса заказчика, особенностей производимых им закупок и порядка получения им финансирования на их осуществление. Установление общих условий для утверждения планов-графиков на практике будет создавать множество противоречий и соответственно приводить к нарушениям законодательства в данной области.

В связи с этим а также с тем, что законодательством РФ устанавливается ответственность за несвоевременное принятие и размещение в ЕИС документов о закупках¹ (в частности планов-графиков), представляется необходимым внести изменения в Закон о контрактной системе и предусмотреть порядок утверждения планов-графиков закупок в зависимости от вида заказчика. Таким образом, ч. 10 ст. 21 указанного нормативно-правового акта предлагается изложить в следующей редакции:

«10. План-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается в течение десяти рабочих дней:

1) государственным и муниципальным заказчиком после получения им объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) бюджетным учреждением после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) автономным учреждением, государственным и муниципальным унитарным предприятием, признаваемыми заказчиком на основании части 4 статьи 15 настоящего Федерального закона после заключения соглашения о предоставлении средств из бюджета бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности или о приобретении объектов недвижимого имущества в государственную, муниципальную собственность;

4) юридическим лицом, не являющимся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, признаваемым заказчиком на основании части 5 статьи 15 настоящего Федерального закона, после предоставления бюджетных инвестиций

¹ Так, ч. 3 ст. 7.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях предусматривается ответственность за неразмещение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок. А ч. 15 ст. 21 Закона о контрактной системе предусматривает, что заказчик обязан после утверждения плана-графика и внесенных в него изменений разместить данный документ в единой информационной системе в течение трех рабочих дней с даты его утверждения.

в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации на реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства;

5) бюджетным учреждением, автономным учреждением, государственным и муниципальным унитарным предприятием, признаваемым заказчиком на основании части 6 статьи 15 настоящего Федерального закона, со дня доведения до соответствующего юридического лица объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации».

Составление проекта бюджета основывается на таких финансово-экономических документах, как¹: Бюджетное послание Президента РФ; прогноз социально-экономического развития соответствующей территории; основные направления бюджетной и налоговой политики; государственные (муниципальные) программы. Следует отметить, что планирование закупок также должно базироваться на данных актах. Причем необходимо обратить внимание, что в настоящее время основная конкретизация и закрепление всех государственных и муниципальных нужд, подлежащих удовлетворению за счет финансовых ресурсов страны, происходит в государственных (муниципальных) программах².

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на следующие обстоятельства. Одним из направлений бюджетной реформы, проводимой в стране, является внедрение методов программно-целевого бюджетного планирования, в частности, переход к программной структуре расходов бюджета. Это обусловлено

¹ См. ст. 172 БК РФ.

² Следует отметить, что законодательное определение понятия «государственные (муниципальные) программы» в настоящее время появилось в п. 31 ст. 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон о стратегическом планировании). В данном акте под государственной программой Российской Федерации понимается «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». В этом же акте закрепляются понятия «государственная программа субъекта Российской Федерации», «муниципальная программа» (СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378).

направлением финансовой политики государства на повышение эффективности бюджетных расходов¹.

Именно государственные программы, как неоднократно указывалось в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию², должны стать одним из методов достижения целей социально-экономической политики страны и обеспечения общественного контроля за их выполнением, основным звеном взаимосвязи государственного стратегического планирования³ и бюджетного планирования; устанавливать общие требования к политике субъектов РФ в соответствующих сферах, к определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. При этом особое внимание следует уделять продуманности и обоснованности механизмов реализации и ресурсного обеспечения государственных программ, их корреляции с долгосрочными целями социально-экономической политики государства, для чего необходима разработка бюджетной стратегии РФ на долгосрочный период⁴.

¹ Как указывается в Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами», переход к формированию бюджетов бюджетной системы РФ с применением программно-целевого метода предъявляет дополнительные требования к устойчивости бюджетной системы в части гарантированного обеспечения финансовыми ресурсами действующих расходных обязательств, прозрачного и конкурентного распределения имеющихся средств. Тем самым реализуется возможность полноценного применения программно-целевого метода реализации государственной политики, что создает прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности. См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами»» // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1061 (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320).

² В частности, на это указывается в Бюджетных посланиях Президента РФ Федеральному собранию: от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» и от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 годах». URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 02.11.2013).

³ Относительно стратегического планирования, необходимо отметить, что под ним, согласно Закону о стратегическом планировании, понимается «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

⁴ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». Необходимо отметить, что согласно Закону о стратегическом планировании долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период, не превышающий период, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ в сфере бюджетной деятельности, одновременно с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Данная стратегия должна содержать прогноз основных характеристик бюджетов бюджетной системы РФ на долгосрочный период, определение приоритетных направлений бюджетной политики на

Необходимо отметить, что основные направления реформирования финансовой системы государства (в частности бюджетной системы), в которых особое внимание уделяется непосредственно переходу к программно-целевому бюджетному планированию, нацеленному на результат (в том числе к планированию закупочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд), а также методы их реализации нашли отражение в различных нормативно-правовых актах, государственных программах и иных финансовых документах. Среди них особо следует выделить Программу Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г.¹, государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами»², проект Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 г., разработанный Министерством финансов РФ³.

Реализация основных целей и задач Программ уже началась. Так, Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 523-ФЗ) были внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ, обеспечивающие основу для формирования бюджетов бюджетной системы РФ в структуре государственных и муниципальных программ, в частности, установлен новый формат классификации видов расходов на всех уровнях бюджетной системы РФ⁴.

долгосрочную перспективу, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития, предельные уровни прогнозных расходов на государственные программы Российской Федерации, а также оценку бюджетных рисков и механизмы их минимизации.

¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 11001-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года»// СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

² См.: Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами”»// СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1061.

³ URL: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/index.php?%20oR%206%20Ike%206> (дата обращения: 26.10.2013).

⁴ В частности, данным финансово-правовым актом в классификации расходов бюджетов кроме целевых статей, вводятся разделы, подразделы, группы (подгруппы) видов расходов, а также устанавливается, что целевые статьи расходов бюджетов формируются в соответствии с государственными (муниципальными) программами, не включенными в государственные (муниципальные) программы направлениями деятельности органов государственной власти (государственных органов), органов управления государственными внебюджетными фондами, органов местного самоуправления, органов местной администрации, наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, указанных в ведомственной структуре расходов бюджета (в целях БК РФ — непрограммные направления деятельности) и (или) расходными обязательствами, подлежащими исполнению за счет средств соответствующих бюджетов. Также данным финансово-правовым актом были

Таким образом, необходимо отметить, что с 2014 г. проект закона о федеральном бюджете на данный финансовый год и плановый период (в том числе непосредственно расходная часть данного бюджета) впервые составляется на основе государственных программ.

Соответственно, думается, что начиная с указанного периода, все планы закупок и планы-графики закупок, должны составляться государственными и муниципальными заказчиками, в частности, на основе и в соответствии с государственными (муниципальными) программами¹, так как именно в данных актах закрепляются основные государственные и муниципальные нужды, а также нужды иных заказчиков, возникающие в рамках оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения государственных (муниципальных) заданий) и иных функций и полномочий государства (муниципальных образований).

2.2.1. Особенности составления планов закупок и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Для установления основ финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок необходимо детально рассмотреть процесс планирования закупок, выявить особенности данного направления, а также

внесены изменения в ст. 179 БК РФ, которая непосредственно закрепляет нормы, регулирующие государственные (муниципальные) программы, среди которых следует выделить: во-первых, изменение самого наименования программ с «Долгосрочные целевые программы» на «Государственные (муниципальные) программы»; во-вторых, утверждение всех государственных программ, а так же сроков их реализации осуществляется Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и органами местной администрации муниципального образования, посредством их закрепления в соответствующих нормативно-правовых актах; в-третьих, объемы бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации данных программ утверждаются законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативно-правовым актом; в-четвертых, все государственные (муниципальные) программы подлежат приведению в соответствие с законом (решением) о бюджете; в-пятых, по каждой государственной (муниципальной) программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации, по итогам которой может быть принято решение о прекращении или изменении данной программы или об изменении объемов бюджетных ассигнований на ее реализацию.

¹ Причем в Постановлении Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» указывается, что в планы закупок включается наименование государственной программы субъекта РФ (в том числе региональной целевой программы, иного документа стратегического и программно-целевого планирования субъекта Российской Федерации), муниципальной программы, а также наименование мероприятия указанных программ (иных документов стратегического и программно-целевого планирования).

важность и правильность его применения для повышения эффективности и результативности расходования денежных фондов страны.

Согласно ст. 16 Закона о контрактной системе планирование закупок происходит в соответствии с целями осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. В свою очередь, основной целью осуществления закупок является обеспечение государственных и муниципальных нужд (которые непосредственно детализируются в ст. 13 Закона о контрактной системе) с соблюдением всех принципов контрактной системы в сфере закупок. Из анализа данной правовой нормы вытекает, что основными финансово-плановыми актами, возникающими во время планирования закупок, являются планы закупок и планы-графики, а сам процесс включает в себя следующие стадии:

- 1) формирование планов закупок и планов-графиков;
- 2) утверждение планов закупок и планов-графиков;
- 3) ведение планов закупок и планов-графиков.

Осуществляется данный процесс непосредственно заказчиками в соответствии с положениями различных нормативно-правовых актов, основными из которых являются: Закон о контрактной системе, Бюджетный кодекс РФ, законы (решения) о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы РФ, нормативно-правовые акты, принимаемые Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями по вопросам реализации контрактной системы в сфере закупок. Особое место занимают акты Правительства РФ, акты высших органов исполнительной власти субъектов РФ и местных администраций, которые, согласно ч. 5 ст. 17 и ч. 4, 5, 6 ст. 21 Закона о контрактной системе устанавливают порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков соответствующего уровня. Требования к данному порядку для всех

уровней, а также порядок размещения таких планов в единой информационной системе (далее — ЕИС) устанавливаются актами Правительства РФ¹.

Для более четкого понимания процесса планирования закупок необходимо исследовать стадии данного процесса относительно принятия и реализации каждого из названных финансово-плановых актов, установить особенности, значение и различия этих актов.

Основным финансово-плановым актом в процессе планирования закупок является план закупок. Особенности его составления посвящена ст. 17 Закона о контрактной системе. Формируется указанный документ исходя из целей контрактной системы в сфере закупок, которые определяются в ст. 13 Закона о контрактной системе, а также с учетом требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в ст. 19 названного Закона, и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков. В ст. 19 Закона о контрактной системе дается определение нормирования в сфере закупок, под которым понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Как отмечает Л.В. Андреева, «термин "нормирование" не является гражданско-правовым понятием, а включает как гражданско-правовую составляющую (императивные правила к условиям договоров), так и финансово-правовую составляющую (нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков)»².

¹ Так, приняты постановления Правительства РФ: от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг»; от 21 ноября 2013 г. № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг».

² См.: Андреева Л.В. Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения // Право и экономика. 2013. № 8. С. 5, 141–145.

Перечень информации, которая должна содержаться в планах закупок, закрепляется в ч. 2 ст. 17 Закона о контрактной системе¹.

Особого внимания заслуживает определение идентификационного кода закупки. Данный код формируется с использованием кода бюджетной классификации, определенного в соответствии с бюджетным законодательством РФ, кодов общероссийских классификаторов каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и может включать в себя иную информацию в порядке, установленном ч. 3 ст. 23 Закона о контрактной системе. В свою очередь, бюджетная классификация согласно ст. 18 БК РФ означает группировку доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы РФ, используемую для составления и исполнения бюджетов, составления бюджетной отчетности, обеспечивающую сопоставимость показателей бюджетов бюджетной системы РФ. Применение данной классификации отвечает принципу специализации бюджетных показателей, который представляет собой необходимость конкретизации сумм бюджетных доходов по источникам, а бюджетных расходов — по целевому назначению². О важности бюджетной классификации пишет Е.В. Покачалова, отмечая, что «бюджетная классификация — специальный юридический акт, лежащий в основе всей бюджетной деятельности финансовых органов и иных участников бюджетного процесса... бюджетная классификация не только имеет значение для процессуальных норм бюджетного права, но и лежит в основе материальных норм бюджетного права»³.

¹ Однако информация, закрепляемая ч. 2 ст. 17 Закона о контрактной системе, не является исчерпывающей и в соответствии с ч. 3 ст. 17 этого Закона Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации могут определить дополнительную информацию, включаемую в планы закупок для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд. Так, например, в Постановлении Правительства РФ № 1043 указывается, что в планы закупок также включается наименование государственной программы субъекта РФ (в том числе региональной целевой программы, иного документа стратегического и программно-целевого планирования субъекта РФ), муниципальной программы, наименование мероприятия указанных программ (иных документов стратегического и программно-целевого планирования). Также Законом о контрактной системе (ч. 6 ст. 17) предусмотрены случаи, когда план закупок подлежит изменению. Предусматривается, что данный перечень является открытым.

² См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 243.

³ Покачалова Е.В. Бюджетный процесс // Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 244.

Определение принципов назначения, структуры, порядка формирования и применения кодов бюджетной классификации РФ осуществляется Министерством финансов РФ. Порядок формирования идентификационного кода закупки, в том числе его состав и структура в зависимости от целей применения, должен устанавливаться федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Минэкономразвития России) по согласованию с Министерством финансов РФ. Так, в настоящее время данный ведомственный акт пока не принят, и на практике у заказчиков возникает множество вопросов по формированию данного кода, в частности по определению кода бюджетной классификации (в особенности когда заказчиками выступают бюджетные и автономные учреждения), поскольку не для всех заказчиков он применим. Думается, что данные вопросы будут решены после принятия проекта приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки»¹, который должен вступить в силу с 1 января 2015 г., но по факту будет регулировать отношения по планированию закупок на 2016 г. В этом акте, в частности, указывается, что идентификационный код закупки будет формироваться на основе действующих кодов бюджетной классификации, кодов общероссийских классификаторов, идентификаторов юридических лиц, а также включать данные о типе заказчика и номере лота. Также указывается на разделение типа заказчиков на три вида: а) заказчики, являющиеся главными распорядителями бюджетных средств; б) заказчики, являющиеся получателями бюджетных средств и не являющиеся главными распорядителями бюджетных средств; в) иные заказчики, не являющиеся главными распорядителями бюджетных средств и получателями бюджетных средств (бюджетные и автономные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия, иные юридические лица в случаях, установленных ст. 15 Закона о контрактной системе) (далее — иные заказчики).

¹ URL: <http://tender.mos.ru/legislation/contract-system-in-the-sphere-of-procurement/normative-legal-base/21.%20%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%BA.pdf> (дата обращения: 30.09.2014).

Необходимость выделения указанных типов заказчиков, как отмечается в обозначенном проекте, обусловлена тем, что идентификационный код формируется, в частности, на основе кодов бюджетной классификации. В данном случае используется код классификации расходов бюджетов, регулируемый ст. 21 БК РФ, который применим не ко всем юридическим лицам, являющимся заказчиками по Закону о контрактной системе. Например, для идентификации заказчика, являющегося получателем бюджетных средств, необходимо дополнительно использовать ИНН и КПП, а для иных заказчиков данный код вообще не применяется, кроме кода главного распорядителя бюджетных средств, в чьем ведомстве они находятся. Кроме того, использование кода классификации расходов бюджетов в составе идентификационного кода закупки позволит связать каждую закупку не только с планом закупок, планом-графиком закупок, документацией об осуществлении закупки, контрактом, но и с каждой конкретной государственной (муниципальной) программой, в целях реализации которой осуществляется соответствующая закупка. Думается, что это верно, поскольку планы закупок, планы-графики закупок составляются в процессе разработки проекта бюджета на очередной финансовый год, а, начиная с 2014 г., расходы бюджетов бюджетной системы РФ формируются в соответствии с конкретными государственными (муниципальными) программами.

Также в вышеуказанном проекте приказа предлагается использовать ОКВЭД и ОКПД, которые применяются в процессе бюджетного планирования, что позволит обеспечить сопоставимость сведений о закупках, предоставляемых во время бюджетного процесса и закупках, указываемых заказчиками в планах закупок и в планах-графиках закупок.

Таким образом, применение идентификационного кода в процессе планирования закупок является важным финансово-правовым инструментом регулирования и сбалансирования контрактной системы в сфере закупок в целом и бюджетного процесса в частности; обеспечения эффективности и результативности осуществления закупок; способствует четкому формированию и исполнению планов закупок; составлению отчетности о результатах

удовлетворения государственных (муниципальных) нужд и непосредственно проведению финансового контроля в данной области.

В планах закупок обязательно должна быть указана цель осуществления закупки (например, выполнение определенной государственной или муниципальной программы, обеспечение выполнения функций определенного государственного органа). Эти цели должны соответствовать целям осуществления закупок, определенным в ст. 13 Закона о контрактной системе. Как справедливо замечает Л.В. Андреева, названные цели по существу служат основаниями формирования плана закупок, которыми выступают государственные программы, включая целевые, муниципальные программы, иные документы планирования; международные обязательства Российской Федерации; утверждаемые в установленном порядке расходы на осуществление функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и территориальными внебюджетными фондами¹. Кроме того, как было указано выше, в качестве цели закупки также необходимо учитывать выполнение бюджетным учреждением государственного задания или иных целей, на которые выделяются субсидии из бюджета бюджетной системы РФ. Следует отметить, что по итогам реализации пилотного проекта по апробации отдельных элементов контрактной системы в сфере закупок в рамках Закона о контрактной системе в Вологодской области, по данным, представленным Председателем комитета государственного заказа Вологодской области А.А. Тихомирова, наиболее серьезные проблемы в составлении плана закупок у заказчиков возникают именно при определении цели закупки².

Важным нововведением системы государственного заказа стало закрепление положения об обосновании планируемой закупки³. Согласно ст. 18 Закона о

¹См.: Андреева Л.В. Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения // Право и экономика. 2013. № 8. С. 7.

²См.: Торопов А.А. Пилотный проект по контрактной системе // Бюджет. 2013. № 9.

³ Согласно ст. 18 Закона о контрактной системе под обоснованием закупки понимается установление соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок (в том числе решениям, поручениям, указаниям Президента Российской Федерации, решениям, поручениям Правительства РФ, законам субъектов РФ, решениям, поручениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальным правовым актам), а также законодательству РФ и иным нормативным правовым актам о контрактной системе в сфере закупок.

контрактной системе при формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки (например выполнение определенной государственной или муниципальной программы) и установленных в соответствии с положениями ст. 19 данного Закона требований к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов¹. В данном случае вышеуказанные положения основываются на принципах эффективности и целенаправленности закупок.

Следует отметить, что Законом о размещении заказов предусматривалось только обоснование начальной (максимальной) цены контракта². Введение инструментов обоснования закупок в процессе их планирования и проведение оценки обоснованности в контрактную систему в сфере закупок является одним из важнейших условий реализации финансовой политики государства (муниципальных образований) в области обеспечения соблюдения финансового законодательства, повышения эффективности расходов государства (муниципальных образований) и эффективности удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, так как своевременное выявление и пресечение необоснованных закупок позволит в значительной степени

¹ Законом о контрактной системе вводится важная норма об оценке обоснованности закупки, согласно которой данная оценка проводится в процессе мониторинга закупок, под которым понимается система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе планов закупок и планов-графиков; аудита в сфере закупок; контроля в сфере закупок. Причем, по итогам данной оценки, закупка может быть признана необоснованной и тогда органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ, выдают предписания об устранении выявленных нарушений законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлекают к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований настоящего Федерального закона, в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях. Здесь стоит отметить, что согласно ч.3 ст. 265 БК РФ органами, осуществляющими внутренний государственный (муниципальный) контроль в сфере бюджетных правоотношений, являются Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, органы государственного (муниципального) контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций, Федеральное казначейство. Кроме того, в Постановлении Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (с изм. и доп. от 29 октября 2014 г. № 1114) указано, что именно данная служба осуществляет полномочия органа внутреннего государственного финансового контроля в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд. См.: СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6435; 2014. № 44. Ст. 6077.

² См. ст. 19.1 Закона о контрактной системе.

предотвратить нарушения в области использования денежных фондов страны, своевременно устранить закупки, которые влекут неэкономное и нецелевое расходование финансовых ресурсов государства (муниципальных образований).

Не менее важным финансово-плановым актом, составляемым в процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок и закрепляющим основные государственные и муниципальные нужды, подлежащие удовлетворению в текущем финансовом году, является план-график закупок.

Именно планы-графики, как указывается в ч.1 ст. 21 Закона о контрактной системе, служат основанием для осуществления закупок в текущем финансовом году и содержат перечень подлежащих закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Планы-графики формируются в соответствии с планами закупок, то есть выступают в определенном смысле их составной частью. Однако в отличие от планов закупок, которые должны составляться на три года, планы-графики формируются на текущий финансовый год и содержат более детальное описание закупок для удовлетворения потребностей страны именно в данном периоде.

Относительно информации, включаемой в планы-графики закупок следует отметить, что она закрепляется в ч. 3 ст. 21 Закона о контрактной системе. Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации вправе определить перечень дополнительной информации, включаемой в планы-графики¹. Законом о контрактной системе предусмотрено строгое правило об осуществлении закупок только в соответствии с информацией, включенной в планы-графики. Кроме того, закупки, не предусмотренные планом-графиком, производиться не могут². Однако ч. 13 ст. 21 Закона о контрактной системе предусматривает случаи изменения плана-графика³, причем изначально такие изменения должны быть внесены в

¹ См. ч. 7 ст. 21 Закона о контрактной системе.

² См. ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе.

³ Такие изменения можно внести не позднее чем за 10 календарных дней до дня размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом.

планы закупок. Следует отметить, что перечень данных случаев не является исчерпывающим.

Необходимо подчеркнуть, что в планы-графики включается информация по каждой закупке, которую необходимо осуществить в течение финансового года, однако возникают случаи, когда период осуществления закупки превышает один год, тогда в план-график включается общее количество поставляемого товара, объем выполняемой работы, оказываемой услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд и сумма, необходимая для их оплаты, на весь срок исполнения контракта по годам, следующим за финансовым годом, на который утвержден план-график. Случаи увеличения периода закупки устанавливаются бюджетным законодательством РФ, в частности ч. 3 ст. 72 БК РФ. На эти случаи уже обращалось внимание в настоящем исследовании при рассмотрении процесса формирования плана закупок.

Хотелось бы обратить внимание на особенности закрепления в планах-графиках закупок начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Следует отметить, что процесс определения данной цены в период действия Закона о размещении заказов вызывал множество трудностей у правоприменителей¹, а также допущения ими нарушений законодательства в данной области². В Законе о контрактной системе законодателем предпринята

¹ Это подтверждается различными документами Федеральной антимонопольной службы, направленными на устранение данных нарушений. Например, Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России, ноябрь 2011); Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при реализации региональных программ модернизации здравоохранения (подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России, январь 2012); Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 июля 2011 г. № АЦ/27041 «О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта"; Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 февраля 2012 г. № ИА/4177 «О применении положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта» и др. Доступ из СПС «Гарант».

² Это подтверждается большим количеством жалоб по данному основанию и соответственно большим количеством актов органов государственной власти и судебных дел. Например, Решение Федеральной антимонопольной службы от 29 сентября 2011 г. № К-2129/11 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов»; Решение Федеральной антимонопольной службы от 18 января 2012 г. № К-77/12 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов»;

попытка к устранению этих сложностей, в частности посредством введения методов определения цены. Так ст. 22 указанного нормативного акта предусматривается применение следующих методов: 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка), 2) нормативного метода, 3) тарифного метода, 4) проектно-сметного метода, 5) затратного метода. Причем приведенный перечень методов не является исчерпывающим, и заказчик, в случае невозможности их применения может применить иные. Кроме того, федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок разрабатываются методические рекомендации по использованию данных методов¹. Однако анализ практики применения Закона о контрактной системе показывает, что продолжают возникать сложности с определением цены, что влечет нарушение законодательства о контрактной системе в сфере закупок субъектами отношений в данной области².

Таким образом, подводя итог в рассмотрении вопросов правового регулирования первого элемента контрактной системы в сфере закупок — формирования государственных и муниципальных нужд, следует отметить, что данный этап является одним из методов финансовой деятельности государства и муниципальных образований в процессе распределения денежных фондов страны, связанный непосредственно с бюджетным процессом и процессом планирования государственных и муниципальных расходов. Реализуется данное направление посредством составления и принятия субъектами, осуществляющими функции, задачи и полномочия государства (муниципальных образований), различных

Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 сентября 2011 г. № Ф03-4775/11 по делу № А73-2531/2011; Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 7 марта 2012 г. № Ф03-373/12 по делу № а73-9161/2011; Решение Свердловского областного суда от 10 апреля 2014 г. по делу № 72-241/2014 и др. Доступ из СПС «Гарант».

¹ Так, Министерством экономического развития РФ принят Приказ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Подтверждением этому служат акты органов Федеральной антимонопольной службы. Например: Решение Дагестанского Управления Федеральной антимонопольной службы России от 28 мая 2014 г. № 249А-2014; Решение Федеральной антимонопольной службы России от 13 мая 2014 г. по делу № К-759/14; Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю от 16 мая 2014 г. по делу № 214/14; Решение Федеральной антимонопольной службы России от 26 июня 2014 по делу № К-989/14; Решение Новосибирского Управления Федеральной антимонопольной службы России от 8 июля 2014 г. № 08-01-243 и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

финансово-правовых и финансово-плановых актов, закрепляющих публичные потребности и процесс их удовлетворения, основными из которых являются планы закупок и планы-графики закупок.

2.2.2. Финансирование и удовлетворение государственных и муниципальных нужд

Второй этап осуществления контрактной системы в сфере закупок — процесс *финансирования (финансового обеспечения)* удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Стоит еще раз подчеркнуть, что финансирование — это один из методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований), применяемый в процессе распределения денежных фондов страны и представляющий собой безвозвратное и безвозмездное выделение денежных средств из бюджетов соответствующего уровня субъектам, осуществляющим цели, задачи, функции и полномочия государства (муниципальных образований) для их выполнения.

В свою очередь данное направление регулируется нормами финансового права и отдельных его институтов (в большинстве случаев нормами бюджетного права) и основывается на таких принципах, как плановость, адресное и целевое направление денежных средств, эффективное использование данных средств, безвозмездность и безвозвратность выделения финансовых ресурсов, соответствие планируемых расходов предполагаемым доходам, прозрачность (открытость), подведомственность расходов бюджетов, единства кассы и др.

Финансовое обеспечение удовлетворения государственных и муниципальных нужд посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг также регулируется нормами финансового права. В частности, данный этап включается в бюджетный процесс, а конкретнее в такую его стадию, как исполнение бюджета (по расходам).

Источниками финансирования обеспечения данных потребностей являются бюджетные и внебюджетные средства, причем, большую часть всего объема финансирования данных закупок составляют именно бюджетные средства.

Для того чтобы установить особенности финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, необходимо рассмотреть процесс финансового обеспечения удовлетворения государственных и муниципальных нужд как за счет бюджетных, так и внебюджетных источников. Кроме того, стоит согласиться с Е.А. Звоновой, констатирующей, что «эффективность финансирования государственной закупочной деятельности связана с оптимизацией процессов ее финансового обеспечения ... поиск наиболее результативных и эффективных вариантов лежит в достижении оптимального соотношения централизованных и децентрализованных источников финансирования»¹.

Относительно финансового обеспечения потребностей государства и муниципальных образований за счет бюджетных источников следует отметить, что, как было указано, удовлетворение всех государственных и муниципальных нужд происходит во время реализации одной из стадий бюджетного процесса — исполнения бюджета, причем в данном случае именно в процессе исполнения бюджета по расходам.

Данная стадия начинается после составления, рассмотрения и утверждения закона (решения) о бюджете соответствующего уровня бюджетной системы. Регулируется этот процесс такими нормативно-правовые акты, как Бюджетного кодекса РФ, федеральные законы о федеральном бюджете на соответствующий период, законы субъектов РФ о бюджете субъекта на соответствующий период, нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления о местном бюджете на соответствующий период, иные нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровней. Исполнение бюджетов по расходам в определенной степени регулируется также нормативно-правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, органов

¹ Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. 124.

исполнительной власти (в частности Министерства финансов РФ, министерства финансов регионального уровня и др.).

Согласно ст. 215.1 БК РФ обеспечение исполнения бюджета соответствующего уровня возлагается на Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ, местную администрацию, а организацией его исполнения занимается соответствующий финансовый орган (орган управления государственным внебюджетным фондом). Фактически исполняют бюджет по расходам главные распорядители, распорядители и получатели бюджетных средств, которые являются государственными (муниципальными) заказчиками по Закону о контрактной системе.

Исполнение бюджета происходит на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Основными принципами реализации данного процесса являются принципы единства кассы и подведомственности расходов.

В соответствии со ст. 219 БК РФ исполнение бюджета по расходам осуществляется в порядке, установленном соответствующим финансовым органом¹ (органом управления государственным внебюджетным фондом), с соблюдением требований Бюджетного кодекса РФ и предусматривает выполнение следующих взаимосвязанных действий: принятие бюджетных обязательств; подтверждение денежных обязательств; санкционирование оплаты денежных обязательств; подтверждение исполнения денежных обязательств.

На основании вышеуказанной статьи Бюджетного кодекса РФ получатель бюджетных средств (государственный (муниципальный) заказчик) принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него лимитов бюджетных обязательств посредством заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами,

¹ В настоящее время в отношении исполнения федерального бюджета, такой порядок утвержден Приказом Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (с изм. и доп. от 22 января 2015 г. № 13н) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 44; Российская газета. 2015. 26 янв.

индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением. Далее получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты¹.

Относительно процесса санкционирования оплаты государственных (муниципальных) контрактов в Бюджетный кодекс РФ устанавливаются требования (ч. 5 ст. 219) о дополнительной проверке на соответствие сведений о государственном (муниципальном) контракте в реестре контрактов, предусмотренном законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту условиям данного контракта. Так, ст. 103 Закона о контрактной системе содержит положения о реестре контрактов², заключенных заказчиками. Проверку вышеуказанных сведений осуществляют финансовые органы или органы Федерального казначейства (если данному органу переданы такие полномочия органом исполнительной власти). На федеральном уровне данная проверка осуществляется в соответствии с Приказом Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 87н «О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 г. № 140н), которым устанавливается, что проверке подлежат

¹ Санкционирование оплаты денежных обязательств осуществляется в форме совершения разрешительной надписи (акцепта) после проверки наличия документов, предусмотренных порядком санкционирования оплаты денежных обязательств, установленным финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с положениями БК РФ. Данный порядок закреплен в Приказе Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 87н «О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (в ред. от 27 декабря 2013 г. № 140н) // Российская газета. 2008. 19 сент.; 2014. 21 нояб.

² Кроме того, порядок ведения реестра контрактов закрепляется в Постановлении Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну (вместе с «Правилами ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками», «Правилами ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну»)» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489) // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6427; 2015. № 1 (ч. II). Ст. 279.

такие документы, как реестр контрактов, сведения о бюджетном обязательстве, государственный контракт.

Оплата денежных обязательств осуществляется в пределах доведенных до получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств, а оплата публичных нормативных обязательств может осуществляться в пределах доведенных до получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований¹.

Подтверждение исполнения денежных обязательств осуществляется на основании платежных документов, подтверждающих списание денежных средств с единого счета бюджета в пользу физических или юридических лиц, бюджетов бюджетной системы РФ, субъектов международного права, а также проверки иных документов, подтверждающих проведение неденежных операций по исполнению денежных обязательств получателей бюджетных средств.

Нами уже были рассмотрены формы финансирования расходов из бюджетных источников. Необходимо еще раз отметить, что основными формами являются сметно-бюджетное финансирование, выделение субсидий на покрытие нормативных затрат в рамках выполнения государственного (муниципального) задания; финансирование объектов (программ) на конкурсной основе; многоканальная система финансирования государственных программ с использованием средств бюджетов различных уровней и внебюджетных источников; предоставление гарантий государства под инвестиционные проекты.

Относительно потребностей, возникающих у государства и муниципальных образований, финансирование которых производится из внебюджетных источников, стоит отметить, что количество таких закупок значительно увеличилось, что связано с недостаточным бюджетным финансированием.

Ранее за счет вышеуказанных средств все закупки бюджетным учреждением осуществлялись по правилам Закона о размещении заказов. В настоящее время закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд данными

¹ Согласно ст. 6 БК РФ бюджетные ассигнования — это предельные объемы денежных средств, предусмотренных в соответствующем финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Лимиты же бюджетных обязательств определяются как объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение в текущем финансовом году (текущем финансовом году и плановом периоде).

учреждениями, финансируемые за счет бюджетных источников осуществляются по правилам Закона о контрактной системе, а закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, финансируемые за счет внебюджетных источников, могут производиться в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ но только в случаях, если бюджетное учреждение до начала года примет и разместит в единой информационной системе правовой акт, принятый данным учреждением, в соответствии с ч.3 ст. 2 указанного нормативного акта¹.

Таким образом, финансирование государственных и муниципальных нужд происходит в рамках бюджетного процесса, включается в стадию исполнения бюджета по расходам и соответственно регулируется нормами бюджетного законодательства, положениями Закона о контрактной системе, а также в определенных случаях, предусмотренных ст. 15 Закона о контрактной системе, нормами Закона № 223. В процессе и теоретического, и практического рассмотрения вопросов финансирования данных потребностей необходимо применять в совокупности данные нормативно-правовые акты.

Следующий элемент реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд — *удовлетворение* выявленных потребностей путем осуществления закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее — закупка). Данный этап представляет собой один из методов реализации такого направления финансовой деятельности государства (муниципальных образований), как использование денежных ресурсов страны.

Дискуссионный аспект понятия «закупка» был исследован в предыдущих параграфах. Действующим законодательством закрепляется его легальное определение. Так, в ст. 3 Закона о контрактной системе под закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд понимается «совокупность действий, осуществляемых в установленном данным Законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика

¹ Данное положение установлено ст. 15 Закона о контрактной системе.

(подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта».

Данная стадия регулируется в большей степени нормами частного права и поэтому не является непосредственным предметом исследования настоящей работы. Однако для полного и всестороннего изучения вопросов реализации контрактной системы в сфере закупок необходимо рассмотреть основные положения данного элемента системы, а также затрагивающие данное направление нововведения, которые появились в Законе о контрактной системе.

Первым этапом осуществления закупки является определение поставщика (подрядчика, исполнителя). Ранее в Законе о размещении заказов данный этап назывался «размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков»¹ (далее — размещение заказов). В ст. 10 данного нормативного акта предусматривались следующие способы размещения заказов:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) на биржах).

В Законе о контрактной системе способы осуществления закупок носят иное название: «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)»². Данным нормативно-правовым актом были расширены способы осуществления закупки. В настоящее время согласно ст. 24 Закона о контрактной системе предусматриваются следующие способы закупок:

¹ Под размещением заказов понимались осуществляемые в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд соответствующих заказчиков (далее также — контракты), а в случае, предусмотренном п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов, в целях заключения с ними также иных гражданско-правовых договоров в любой форме.

² Согласно п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе под определением поставщика (подрядчика, исполнителя) понимается совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном данным Законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта РФ) или муниципальных нужд либо в установленных данным Законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта.

1) конкурентные способы: конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также — электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений;

2) закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно п. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчик самостоятельно выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями гл. 3 Закона о контрактной системе, причем он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Таким образом, Законом о контрактной системе были внесены следующие, ранее неизвестные способы: конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, запрос предложений. Необходимо отметить, что были исключены такие способы размещения заказа, как открытый аукцион (остается только электронный аукцион) и размещение заказа на биржах.

Как указывают разработчики Закона о контрактной системе, перечень возможных процедур закупок расширен таким образом, чтобы в зависимости от предмета закупки заказчик мог определить наиболее адекватный метод оценки предложений участников. Ими так же отмечается, что «основной способ выбора исполнителя — открытый одноэтапный конкурс, что соответствует рекомендациям ЮНСИТРАЛ и мировой практике в целом. Электронный аукцион сохраняется только для закупок простых, типовых товаров»¹.

Кроме того, в ст. 25 Закона о контрактной системе закреплено положение, согласно которому заказчики, планирующие осуществить закупки одних и тех же товаров, работ, услуг, могут проводить совместные конкурсы и аукционы. Данный способ является одним из методов осуществления экономии бюджетных

¹ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

средств, так как в процессе осуществления таких закупок уменьшаются расходы на техническое проведение закупок.

Еще одним новшеством Закона о контрактной системе стало введение антидемпинговых мер при проведении конкурса и аукциона (ст. 37), то есть введение мер по недопустимости продажи товаров по искусственно заниженным ценам. Как изначально определили составители Закона о контрактной системе, данные меры должны были предусматривать «установление обязанности участника размещения заказа при представлении заявки, содержащей предложение о цене контракта на 25 или более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта, представить расчет предлагаемой цены контракта и ее обоснование»¹. Но в Законе о контрактной системе эти меры были изменены².

Одним из главных и достаточно важных новшеств Закона о контрактной системе стало введение института контрактной службы заказчика, то есть подразделения, отвечающего за реализацию всего цикла закупок. Как указывали разработчики закона, основная концепция введения данной службы заключается в том, что сотрудники контрактной службы несут персональную ответственность за соблюдение требований, предусмотренных законопроектом, и достижение поставленных задач в результате исполнения контракта.

Не менее важным является введение принципа профессионализма заказчика, предусматривающего осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. В ч. 6 ст. 38 Закона о контрактной системе закрепляется, что работники контрактной службы,

¹ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Стоит отметить, что ч. 1 ст. 37 Закона о контрактной системе предусмотрено, что если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта составляет более 15 млн руб. и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25 % и более ниже начальной (максимальной) цены контракта, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

а также контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок. Таким образом, все лица, задействованные в процессе осуществления закупок, должны получить соответствующее образование. Хотелось бы отметить, что для полного и всестороннего изучения закупочной деятельности, подготовки специалистов надлежащего уровня в данной области необходимо в процессе разработки программ для обучения данных субъектов учитывать положения финансово-правовых актов, в частности Бюджетного кодекса РФ, и включать в программы положения по организации и осуществлению бюджетного процесса, его взаимосвязи с планированием закупочной деятельности, разъяснению норм об осуществлении расходов финансовых ресурсов государства, а также материалы по правилам и порядку осуществления финансового контроля в рассматриваемой области.

Итогом проведения процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) является заключение контракта¹. Общие требования по заключению контракта содержатся в ст. 34 Закона о контрактной системе. Также нормы, регулирующие заключение контракта, включены в Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ)² (далее — ГК РФ (часть первая)) и Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 512-ФЗ)³ (далее — ГК РФ (часть вторая)). Следует заметить, что нормы § 4 гл. 30 ГК РФ (часть вторая), закрепляющие положения о поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, не были изменены в связи с принятием Закона о

¹ Из положения п. 3 ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе следует, что под контрактом понимается гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работ, оказание услуг, заключаемый от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а так же заключаемый бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 данного нормативно-правового акта.

² См.: СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2014. № 43. Ст. 5799.

³ См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2015. № 1 (ч. I). Ст. 65.

контрактной системе. В нем все еще указываются положения, содержащиеся в Законе о размещении заказов, утратившем силу¹.

Достаточно важным нововведением Закона о контрактной системе стало объединение положений об исполнении контракта. Данное новшество представляется целесообразным, так как от правильного, единого порядка исполнения обязательств по контракту зависит эффективность удовлетворения государственных и муниципальных нужд².

Значимым является также закрепление в отдельной статье Закона о контрактной системе (ст. 95) правил изменения и расторжения контракта. Так, в частности, предусматривается, что изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается. Исключением является только изменение в определенных случаях, перечисленных в ч. 1 ст. 95, и только по соглашению сторон³. Как поясняли составители Закона о контрактной системе, «возможность

¹ Например, в ст. 527 ГК РФ (часть вторая) указывается, что государственный (муниципальный) контракт заключается на основе заказа, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов.

² Согласно ст. 94 Закона о контрактной системе исполнение контракта включает в себя комплекс мер, которые реализуются после заключения контракта и направлены на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с гражданским законодательством РФ и Законом о контрактной системе. Данный комплекс мер включает в себя следующие действия:

1) приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение в соответствии с Законом о контрактной системе экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

2) оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта. Заказчик осуществляет расчеты с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в основном посредством безналичных расчетов. В свою очередь в настоящее время применение безналичных расчетов, в том числе расчетов электронными денежными средствами, регулируется нормами ГК РФ, Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», а также рядом нормативно-правовых актов Центрального банка РФ;

3) взаимодействие заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) при изменении, расторжении контракта в соответствии со ст. 95 Закона о контрактной системе, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Частью 3 указанной статьи закрепляется обязанность заказчика провести экспертизу результатов в части их соответствия условиям контракта. Данная экспертиза может проводиться заказчиком своими силами или с привлечением экспертов, экспертных организаций. Порядок привлечения экспертов, экспертных организаций регулируется ст. 41 Закона о контрактной системе.

³ Одним из случаев изменения контракта является случай, когда в соответствии с ч. 6 ст. 161 БК РФ происходит уменьшение ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (п. 6 ч. 1 ст. 95). В данном случае государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в том числе цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом в соответствии с методикой, утвержденной Правительством РФ. Причем данное решение (об изменении контракта) осуществляется исходя из соразмерности изменения цены контракта, количества товара, объема работы или услуги.

изменения или расторжения контракта должна быть обоснована заказчиком в плане закупок, оговорена в документации о закупке и в контракте»¹.

Относительно расторжения контракта, в ч. 8 ст. 95 Закона о контрактной системе закрепляется положение о возможности такого действия по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения в соответствии с гражданским законодательством. Так, нормы об изменении и расторжении договора содержатся в гл. 29 ГК РФ. Новшеством является включение возможности одностороннего отказа от заключения контракта как со стороны заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя) по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, но только при условии, что это было оговорено в контракте (причем, для того, чтобы поставщик (подрядчик, исполнитель) смог отказаться от контракта, необходимо чтобы в контракте было указано право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта).

Особое внимание хотелось бы обратить на такое нововведение законодательства о контрактной системе, имеющее особое значение для правоприменителей, как закрепление в Законе о контрактной системе положений об особенностях обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов² и обеспечения исполнения контрактов³ банковской гарантией. Основываясь на положениях ст. 368 ГК РФ, можно заключить, что банковская гарантия представляет собой письменное обязательство, выдаваемое банком или иной кредитной организацией (гарантом) принципалу (в нашем случае этими лицами будут являться участники закупки) об уплате кредитору принципала бенефициару (в сфере государственных закупок им являются заказчики или отдельные виды юридических лиц, осуществляющие полномочия заказчиков) в соответствии с

¹ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Правила обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов закрепляются в ст. 44 Закона о контрактной системе, в которой указывается, что банковской гарантией обеспечиваются заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе (ч. 3).

³ Правила об обеспечении исполнения контрактов содержатся в ст. 96 Закона о контрактной системе.

условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования об ее уплате.

Возможность обеспечения исполнения государственных (муниципальных) контрактов банковской гарантией предусматривалась и в Законе о размещении заказов¹, но отсутствовали требования к данным гарантиям, что на практике приводило к многочисленным спорам, правонарушениям и неоднозначным применения правовых норм в данной области, о чем свидетельствуют многочисленные материалы правоприменительной практики². Федеральной антимонопольной службой РФ в письме от 22 апреля 2013 г. № АЦ/15888/13 указывалось, что Закон о размещении заказов не устанавливает требования к представляемой участником размещения заказа банковской гарантии в качестве

¹ В Законе о размещении заказов предусматривалась возможность обеспечения исполнения контракта (заключенного по итогам проведения конкурса (ч. 4 ст. 29); по итогам проведения аукциона (ч. 4 ст. 38); по итогам проведения открытого аукциона в электронной форме (ч. 19 ст. 41.12) и др.) банковской гарантией.

² На практике много вопросов было связано с определением срока банковской гарантии, правоприменители, в том числе органы государственной власти и суды, по-разному толковали нормы законодательства в данной сфере. В качестве примера можно привести дело № А65-5433/2013 от 23 января 2014 г., рассмотренное Федеральным арбитражным судом Поволжского округа, в котором ярко отражается неединообразное применение норм законодательства органами государственной власти об обеспечении исполнения контракта банковской гарантией. Так, как следует из материалов дела, федеральное казенное учреждение «Федеральное управление автомобильных дорог Волго-Вятского региона Федерального дорожного агентства» (далее — ФКУ «Волго-Вятскуправтодор», заявитель, учреждение) обратилось в Арбитражный суд Республики Татарстан с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан (далее — УФАС России по Республике Татарстан, антимонопольный орган, ответчик) о признании незаконными решения от 6 марта 2013 г. по делу № 26-гз/2013 о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов и предписания от 6 марта 2013 г. В выше названном решении УФАС России по Республике Татарстан в качестве одного из нарушений ФКУ «Волго-Вятскуправтодор» было обозначено, что данное учреждение в п. 11.2 документации об аукционе установило, что безотзывная банковская гарантия должна превышать дату окончания оказания услуг по государственному контракту не менее чем на 60 дней. Антимонопольный орган пришел к выводу, что государственным заказчиком — ФКУ «Волго-Вятскуправтодор» — неправомерно установлено требование о предоставлении банковской гарантии, срок которой превышает срок исполнения обязательств по государственному контракту, а именно на 60 календарных дней, так как противоречит п. 11 ч. 3 ст. 41.6, ч. 4 ст. 41.6 Закона о размещении заказов. Следует отметить, что суды первой и апелляционной инстанций, в которые обращалось ФКУ «Волго-Вятскуправтодор» также пришли к выводу, что данным учреждением неправомерно установлено требование о предоставлении банковской гарантии, срок которого превышает срок исполнения обязательств по государственному контракту, а именно на 60 календарных дней, так как противоречит п. 11 ч. 3 ст. 41.6, ч. 4 ст. 41.6 Закона о размещении заказов. Однако судебная коллегия не согласилась с мнением УФАС и нижестоящих судов и пришла к выводу, что обеспечение исполнения обязательства по государственному контракту в форме безотзывной банковской гарантии, выданной на срок, превышающий срок исполнения обязательств по государственному контракту, не противоречит закону. Похожая проблема также была рассмотрена в Постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 апреля 2014 г. по делу № А65-14418/2013 и других судебных актах. Также имело место предоставление участниками закупок поддельных банковских гарантий. На эту проблему обратила внимание Федеральная антимонопольная служба в письме от 18 декабря 2012 г. № ИА/42795/12. В данном документе ФАС РФ обращает внимание на информацию, предоставленную Главным управлением Министерства внутренних дел РФ по Московской области (далее — ГУ МВД по Московской области) в письме от 23 ноября 2012 г. № 4-2/9368-2, содержащую сведения о том, что недобросовестные участники рынка предоставления посреднических услуг по выдаче финансовых обеспечений исполнения контрактов, реализуют подложные банковские гарантии от крупнейших банков, расположенных на территории Российской Федерации.

обеспечения исполнения контракта. Банковская гарантия должна соответствовать требованиям, установленным § 6 гл. 23 ГК РФ. Однако данные нормы содержат только общие положения о банковских гарантиях и не учитывают своеобразие отношений в сфере государственных закупок.

Видимо, исходя из вышеобозначенных трудностей, законодателем при составлении Закона о контрактной системе была предпринята попытка решения данных проблем посредством закрепления в ст. 45 данного акта положений об условии банковской гарантии и о реестре банковских гарантий.

Так, в настоящее время ч. 1 ст. 45 Закона о контрактной системе установлено, что банковские гарантии имеют право выдавать только те банки, которые включены в предусмотренный ст. 74.1 Налогового кодекса РФ перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения¹. Кроме того, ч. 8 ст. 45 Закона о контрактной системе закрепляет требование о том, что банковская гарантия, которая предоставляется участником закупки в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе либо в качестве обеспечения исполнения контракта, должна быть включена в реестр банковских гарантий, размещенный в ЕИС, а ч. 9–11 этой же статьи содержат требования об информации, которая должна отражаться в данном реестре, а также о сроках и порядке ее выкладки в ЕИС. Таким образом, думается, что включение вышеобозначенных положений в Закон о контрактной системе позволит решить одну из главных проблем, которая присутствовала во время действия Закона о размещении заказов — проблему предоставления поддельных банковских гарантий для обеспечения исполнения контракта.

Законодатель также установил требования к форме и содержанию самой банковской гарантии, тем самым решая многочисленные вопросы и трудности, возникавшие при применении Закона о размещении заказов². Частью 2 ст. 45 Закона о контрактной системе устанавливается, что банковская гарантия должна

¹ Актуальный перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения, отражается на сайте Министерства финансов РФ. URL: http://www.minfin.ru/ru/tax_relations/policy/bankwarranty/index.php?id4=19700 (дата обращения: 25.11.2014).

² Так, в частности, на вопросы определения сроков банковской гарантии было обращено выше.

быть безотзывной и обязательно содержать следующую информацию: о сумме банковской гарантии, которая подлежит уплате гарантом заказчику; об обязательствах принципала, надлежащее исполнение которых обеспечивается банковской гарантией; об обязанности гаранта уплатить заказчику неустойку в размере 0,1 % денежной суммы, подлежащей уплате, за каждый день просрочки; об условии, согласно которому исполнением обязательств гаранта по банковской гарантии является фактическое поступление денежных сумм на счет, на котором в соответствии с законодательством РФ учитываются операции со средствами, поступающими заказчику; о сроке действия банковской гарантии¹; об отлагательном условии, предусматривающим заключение договора предоставления банковской гарантии по обязательствам принципала, возникшим из контракта при его заключении, в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта; перечень документов, установленный Правительством РФ, которые должны предоставляться заказчиком банку одновременно с требованием об осуществлении уплаты денежной суммы по банковской гарантии².

Кроме того, Законом о контрактной системе, в отличие от Закона о размещении заказов, предусмотрены случаи, когда заказчик (бенефициар) вправе беспорно списать со счета гаранта денежные суммы по банковской гарантии³.

¹ Срок банковской гарантии, выданной для обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе, должен составлять не менее чем два месяца с даты окончания срока подачи заявок (ч. 3 ст. 44 Закона о контрактной системе). Срок банковской гарантии, выданной для обеспечения исполнения контракта, должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц (ч. 3 ст. 96 Закона о контрактной системе).

² Требования к форме банковской гарантии, правилам ведения и размещения в ЕИС реестра банковских гарантий, а также перечень документов, предоставляемых заказчиком банку, содержатся в Постановлении Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» (вместе с «Требованиями к форме банковской гарантии, используемой для целей Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”», «Правилами ведения и размещения в единой информационной системе в сфере закупок реестра банковских гарантий») (с изм. и доп. от 9 декабря 2014 г. № 1339) (далее — Постановление Правительства № 1005) // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5947; 2014. № 50. Ст. 7121.

³ Согласно ч. 3 ст. 45 Закона о контрактной системе в случае, предусмотренном извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, проектом контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в банковскую гарантию включается условие о праве заказчика на беспорное списание денежных средств со счета гаранта, если гарантом в срок не более чем пять рабочих дней не исполнено требование заказчика об уплате денежной суммы по банковской гарантии, направленное до окончания срока действия банковской гарантии.

В период действия Закона о размещении заказов возникало много проблем у заказчиков по возврату денежных сумм по банковской гарантии в связи с тем, что банки (гаранты) включали в банковские гарантии условия о том, что заказчик (бенефициар) имеет право получить денежные средства только после того, как он (заказчик) предъявит ему (банку) судебное решение, подтверждающее неисполнение участником закупки (принципалом) обязательств, которые обеспечивались банковской гарантией. В связи с этим стоит согласиться с мнением В.Г. Богдана о том, что данные положения в принципе не противоречат положениям ГК РФ и Закона о размещении заказов, но создается ситуация, когда заказчик теряет даже теоретическую возможность получения выплат по гарантии¹. Учитывая данные сложности, законодатель в ч. 4 ст. 45 Закона о контрактной системе установил запрет на включение в условия банковской гарантии требования о представлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств, обеспечиваемых банковской гарантией.

Однако несмотря на то, что в Законе о контрактной системе закреплены четкие требования к выдаче и содержанию банковских гарантий, на практике все же возникают определенные проблемы. Одна из них — несоблюдение банками требований к содержанию банковской гарантии, предусмотренных ст. 45 Закона о контрактной системе, о чем свидетельствуют материалы судебной практики². Возможно, это связано с наличием достаточно большого количества банков, имеющих право выдавать такие гарантии и соответственно с отсутствием контроля как внутри банка за выдачей подобного рода гарантий, так и контроля со стороны Центрального банка РФ и Федеральной антимонопольной службы. По

¹ См.: *Богдан В.Г.* Новеллы в обеспечении исполнения обязательств сторонами государственного контракта в рамках Федеральной контрактной системы // ЭНИ «Военное право». 2013. Вып. 4.

² Изучая Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2014 г. по делу № А44-2193/2014, видно, что банк при составлении банковской гарантии не учел положения статьи 45 Закона о контрактной системе, в частности не включил в нее следующие условия: обязанность гаранта уплатить Заказчику неустойку в размере 0,1 % денежной суммы, подлежащей уплате за каждый день просрочки; отлагательное условие, предусматривающее заключение договора предоставления банковской гарантии по обязательствам принципала, возникшим из контракта при его заключении, в случае предоставления банковской гарантии в качестве обеспечения исполнения контракта. Также не учтены требования Постановления Правительства РФ № 1005.

сути получается, что содержание данной банковской гарантии проверяется непосредственно заказчиком уже на этапе заключения контракта и обнаружение ошибок в данном документе часто приводят к тому, что заключение контракта срывается, а участник закупки попадает в реестр недобросовестных поставщиков, что, соответственно, влечет негативные последствия как для заказчика, так и для участника закупки. В связи с этим представляется необходимым издание Центральным банком РФ инструкции о порядке выдачи банковских гарантий для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также думается, что в КоАП РФ целесообразно внести изменения, включив в него ст. 7.31.2, закрепляющую ответственность банков (гарантов) за выдачу банковской гарантии на обеспечение заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечения исполнения контрактов с несоблюдением требований законодательства РФ о контрактной системе и за невнесение выданных банковских гарантий в реестр банковских гарантий.

Таким образом, подводя итог рассмотрению этапа удовлетворения государственных и муниципальных нужд как элемента реализации контрактной системы, можно сделать вывод, что правовое регулирование процесса удовлетворения государственных и муниципальных нужд путем осуществления закупки товара, работы, услуги происходит в большей степени в рамках частного права. Принятый Закон о контрактной системе в значительной степени изменил многие аспекты правового регулирования данного этапа, сделав его применение достаточно единообразным, устранив многие недостатки и пробелы Закона о размещении заказов, расширив возможности как заказчиков, так и поставщиков в сфере осуществления закупок, но в то же время и установив более жесткие требования к реализации данного процесса, что, несомненно, повлияет на его практическое применение, ограничит многочисленные правонарушения в этой области, а также повлияет на эффективность использования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований.

Последними элементами реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд являются осуществление мониторинга закупок товаров, работ, услуг; аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм о реализации контрактной системы, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования финансовых ресурсов страны.

Данные элементы представляют собой проявления контрольной функции государства. В силу того, что обозначенные этапы контрактной системы выступают одними из самых важных, от правильного применения которых зависят в том числе целенаправленность и эффективность расходования денежных фондов государства и муниципальных образований, а также в связи с тем, что финансовый контроль является одним из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований, который присущ всем функциям финансовой деятельности страны (образованию, распределению и использованию финансовых ресурсов), представляется целесообразным рассмотреть данные стадии контрактной системы в отдельном параграфе.

Таким образом, на основе изложенного выше можно сделать следующие выводы:

все государственные и муниципальные заказчики являются получателями бюджетных средств и осуществляют закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением данными субъектами целей, задач и функций государства и муниципальных образований, поэтому в определение понятий «государственный заказчик», «муниципальный заказчик», указанных в ст. 3 Закона о контрактной системе, следует внести соответствующие изменения;

в ст. 3 Закона о контрактной системе необходимо включить п. 7.1., закрепляющий понятие «отдельные виды юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков», изложенный в следующей редакции: «7.1.) отдельные

виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков — автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, осуществляющие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований, в случаях указанных в частях 4–6 статьи 15 настоящего Федерального закона»;

статья 13 Закона о контрактной системе не в полной мере отражает все цели осуществления закупок, в частности, отсутствует указание на цели осуществления закупок бюджетными учреждениями. В связи с этим в данную статью необходимо внести соответствующие изменения, включив данные цели;

планирование закупок — один из методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований), применяемых в процессе распределения публичных финансовых ресурсов. Оно связано с бюджетным процессом и происходит в процессе составления и рассмотрения проекта бюджета соответствующего уровня;

Постановление № 1043, закрепляющее Требования к планам закупок, имеет определенные неточности относительно сроков формирования и утверждения планов закупок, требующие устранения;

необходимо внести изменения в ст. 17 Закона о контрактной системе, дополнив ее ч. 8.1, содержащей положения о формировании и утверждении планов-закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами, являющимися заказчиками;

стю 17 Закона о контрактной системе следует дополнить ч. 4.1, закрепляющей положения о сроках, на которые составляются планы закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами, являющимися заказчиками;

в ч. 10 ст. 21 Закона о контрактной системе необходимо внести изменения о порядке утверждения планов-графиков закупок в зависимости от вида заказчика;

планы закупок и планы-графики закупок должны составляться, в частности, в соответствии с государственными (муниципальными) программами;

финансирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является составной частью бюджетного процесса, а конкретное исполнение бюджета по расходам и регулируется финансово-правовыми нормами.

2.3. Финансовый контроль в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Процесс осуществления расходов денежных фондов страны неразрывно связан с осуществлением контроля за их эффективным и целевым использованием, а также проверки правильного применения нормативно-правовых актов во время их образования, распределения и использования. В значительной степени это касается осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, так как именно в этом случае происходит расходование большей части финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, и данная сфера до сих пор остается одной из самых коррупционных.

В процессе реализации контрактной системы в сфере закупок контроль приобретает особое значение. Он является неотъемлемым элементом данной системы и одним из условий повышения эффективности системы государственных закупок служит качество проведения данного вида государственного (в особенности финансового) контроля.

Ранее в Законе о размещении заказов положения о проведении контроля регулировались ст. 17, которая закрепляла только проведение контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о

размещении заказов¹. Осуществление контроля за расходованием денежных фондов страны в процессе размещения заказов в данном акте не было урегулировано и проводился данный контроль в соответствии с нормами бюджетного законодательства.

На практике осуществление контроля в сфере размещения заказов было не достаточно эффективным. Как отмечает А.А. Строганов, источником причин неэффективности работы в области контроля является отсутствие систематизированного и последовательного контроля всей процедуры размещения заказа от этапа планирования до момента исполнения обязательств, включая постоянный текущий (профилактический) контроль². Им также верно формулируется еще одна значимая проблема в области контроля: отсутствие регламентации взаимодействия различных контролирующих органов³. Действительно, на практике складывалась ситуация, когда происходило дублирование функций контроля, так как полномочиями по контролю в области размещения заказа были наделены как территориальные подразделения ФАС, так и органы исполнительной власти субъектов РФ.

В процессе принятия Закона о контрактной системе одной из ключевых задач было введение положений о системном контроле, в том числе предусматривающем проведение мониторинга, аудита закупок, общественного контроля, а также закрепление полномочий органов финансового контроля за осуществлением закупок. Как отмечает А.А. Ялбулганов, основной целью принятия данных положений о контроле в Законе о контрактной системе является «предотвращение нарушений при использовании бюджетных средств путем противодействия коррупции, которая будет зависеть от эффективности работы

¹ Контроль проводился федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления муниципального района, городского округа. Основным государственным органом, проводящим такой контроль, выступала ФАС РФ и ее территориальные подразделения. Контроль осуществлялся только путем плановых и внеплановых проверок.

² См.: *Строганов А.А.* Госзаказ и контроль за его размещением. М., 2010. С. 48.

³ См.: Там же. С. 49

внешнего, внутреннего государственного и муниципального финансового контроля»¹.

В настоящее время Закон о контрактной системе значительно расширяет систему контролируемых органов, разграничивая их полномочия в зависимости от объекта (направления) контроля. Так, в соответствии с гл. 4, 5 указанного нормативно-правового акта, проведение государственного контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок осуществляется по следующим основным направлениям:

1) контроль со стороны государственных (муниципальных) органов за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Данный вид контроля является административным;

2) контроль со стороны государственных (муниципальных) органов за целенаправленным и эффективным использованием публичных денежных фондов в процессе осуществления закупок. Этот вид контроля является финансовым контролем;

3) ведомственный контроль в сфере закупок;

4) контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;

5) общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

6) проведение Минэкономразвития России, органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией мониторинга закупок;

7) осуществление Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований аудита в сфере закупок.

Подконтрольными субъектами выступают заказчики, контрактные службы, контрактные управляющие, комиссии по осуществлению закупок и их члены,

¹ Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование / под ред. А.А. Ялбунганова. М., 2014. С. 39.

уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок.

Для полного и всестороннего изучения данного этапа контрактной системы в сфере закупок видится необходимым рассмотреть все виды осуществляемого контроля в данной области и более детально остановиться на исследовании проблем применения финансового контроля.

Контроль со стороны государственных (муниципальных) органов за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (административный контроль) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Следует отметить, что Закон о контрактной системе не определяет область контроля данных субъектов, а лишь указывает на то, что данные органы осуществляют контроль в пределах своих полномочий и путем проведения плановых и внеплановых проверок. Таким образом, становится очевидным, что конкретные полномочия в данной сфере контроля должны быть отражены в соответствующих положениях о каждом из данных органов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489)¹ (далее — Постановление Правительства РФ № 728) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, является ФАС РФ.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514; 2015. № 1 (часть II). Ст. 279.

В соответствии с п. 5.3.1.12 Положения о Федеральной антимонопольной службе¹ данный орган государственной власти осуществляет полномочия по контролю за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Порядок применения данных полномочий закрепляется Приказом ФАС России от 11 февраля 2014 г. № 75/14 «Об осуществлении Федеральной антимонопольной службой и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”»².

Таким образом, ФАС РФ осуществляет контроль за реализацией подконтрольными субъектами всех стадий контрактной системы и в особенности за процедурами осуществления закупок. В то же время Законом о контрактной системе, по аналогии с Законом о размещении заказов, устанавливается, что такой же контроль (по такому же объекту контроля) проводят и органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления муниципального района, городского округа. Выходит, что сохраняется проблема дублирования функций контроля в сфере закупок, которая присутствовала в процессе применения Закона о размещении заказов. Однако в Законе о контрактной системе законодатель попытался решить данную задачу, введя нормы о разрешении противоречий между результатами проверок федеральных, региональных и муниципальных контрольных органов³. В этих положениях, как отмечается в комментарии к

¹ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (с изм. и доп. от 2 марта 2015 г. № 187) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259. 2015. № 10. Ст. 1543.

² См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4225.

³ Так, согласно ч. 17 ст. 99 Закона о контрактной системе, решения уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа, которые приняты по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не могут противоречить решениям уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок федерального органа

Закону о контрактной системе, спроецирована трехуровневая система публичной власти в России: 1) федеральная власть; 2) власть субъектов РФ; 3) местная власть¹.

В процессе рассмотрения положений об осуществлении контроля за реализацией контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд видится, что особое значение приобретают нормы об осуществлении финансового контроля в данной области, так как именно от результатов проведения этого вида контроля зависят эффективность удовлетворения публичных нужд, качество их обеспечения, экономность и целенаправленность расходования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, предотвращение проявлений коррупции в сфере закупок.

Как справедливо отмечает К.Б. Маркелов, «финансовый контроль за осуществлением государственных и муниципальных закупок как элемент бюджетного контроля охватывает практически все стадии бюджетного процесса, а именно: 1) формирование государственного и муниципального заказа входит в систему формирования расходов бюджетов; 2) исполнение бюджета предусматривает обеспечение полного и своевременного поступления всех предусмотренных по бюджету доходов и финансирование всех запланированных расходов, в том числе и на осуществление государственных и муниципальных закупок; 3) анализ результатов размещения заказа, отчет об использовании бюджетных средств проводится после завершения финансовых операций путем анализа и ревизии бухгалтерской и финансовой документации. Данный этап

исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, которые приняты по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки. А согласно ч. 18 ст. 99 Закона о контрактной системе решение уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок органа исполнительной власти субъекта РФ, которое принято по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не может противоречить решению уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок федерального органа исполнительной власти, которое принято по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки. Кроме того, в ч. 19–20 ст. 99 Закона о контрактной системе закрепляется правило о том, что если в отношении одной и той же закупки органами контроля различного уровня принимается несколько решений, то применению подлежит решение контрольного органа более высокого уровня.

¹ См.: *Борисов А.Н., Трефилова Т.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М., 2013.

государственных и муниципальных закупок входит в систему бюджетной отчетности исполнения соответствующего бюджета»¹.

Действительно, как было рассмотрено в предыдущих параграфах настоящего исследования, процесс реализации контрактной системы в сфере закупок взаимосвязан с бюджетным процессом и входит практически в каждую его стадию, а также включается в систему методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований), в частности в процесс распределения и использования денежных фондов страны. В связи с этим проведение финансового контроля в сфере закупок представляет собой неотъемлемый элемент финансово-бюджетного контроля государства (муниципальных образований), от эффективного проведения которого зависит социальное и экономическое развитие всей страны.

Становление процесса осуществления финансового контроля за реализацией закупок происходило достаточно долго и трудно и продолжается по сей день. Закон о размещении заказов регулировал только осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов, вопросы контроля за расходованием бюджетных средств не входили в сферу его действия, что вызывало на практике множество проблем, так как контрольный орган — Федеральная антимонопольная служба — проверял только правильность осуществления самой процедуры размещения заказа. Целевое и эффективное использование финансовых ресурсов государства проверялось финансовыми органами в рамках общих плановых проверок, без особого внимания на процесс закупок и их результаты.

В настоящее время финансовый контроль проводится практически на каждой стадии контрактной системы в сфере закупок, связанной с осуществлением расходов денежных фондов государства, в особенности в процессе:

определения (формирования) государственных и муниципальных нужд (закрепления их в планах закупок и планах-графиках закупок) — данная этап

¹ Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 113.

непосредственно входит в стадию составления проекта бюджетов и в такое направления финансовой деятельности, как распределение финансовых ресурсов страны;

финансирования государственных (муниципальных) нужд (из бюджетных и внебюджетных источников) — данный этап включается в процесс исполнения бюджета по расходам и в осуществление финансовой деятельности государства (муниципальных образований) по использованию публичных денежных фондов;

удовлетворения выявленных потребностей посредством осуществления закупок — данный этап связан с процессом исполнения бюджета и реализацией финансовой деятельности государства (муниципальных образований) по использованию финансовых ресурсов государства (муниципальных образований).

Таким образом, проведение финансового контроля за реализацией контрактной системы в сфере закупок происходит практически на каждой из стадий данной системы и должно быть взаимосвязано с осуществлением бюджетного контроля.

В целях настоящего исследования видится необходимым вкратце остановиться на основных положениях теории осуществления финансового контроля в Российской Федерации.

Определение понятия «государственный финансовый контроль» не нашло отражения в законодательстве. Имеется только указание на цель его проведения — обеспечение соблюдения бюджетного законодательства РФ и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения¹.

В Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой в 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), приведено следующее определение: «Контроль — не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов на возможно более ранней стадии, с тем, чтобы иметь возможность

¹ См. ст. 265 БК РФ.

принять корректирующие меры, в отдельных случаях привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем»¹.

В юридической и экономической литературе среди ученых также не сложилось единого мнения относительно понятий «государственный финансовый контроль» и «финансовый контроль»². Как отмечает Э.С. Карпов, «финансовый контроль — сложное многогранное явление, в силу чего дать его однозначное определение достаточно затруднительно»³.

Е.Ю. Грачева, внесшая большой вклад в изучение проблем правового регулирования государственного финансового контроля, отмечает, что «финансовый контроль — это регламентированная нормами права деятельность уполномоченных государственных, муниципальных, общественных органов и организаций, иных субъектов по проверке своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования в целях достижения стоящих перед обществом задач»⁴. Она считает, что роль финансового контроля проявляется в результатах практического

¹ Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17 октября 1977 г. — 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Так, Ю.А. Крохина предлагает рассматривать понятие «финансовый контроль» в двух аспектах: в широком и узком. «В широком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль — это совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих в целях осуществления эффективной государственной финансовой политики экономическую безопасность России и соблюдение государственных и муниципальных интересов в процессе публичной финансовой деятельности. В узком аспекте государственный и муниципальный финансовый контроль — это контроль государства и муниципальных образований в лице компетентных органов, а также иных уполномоченных органов за законностью и целесообразностью действий в процессе аккумулирования, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях эффективного социально-экономического развития страны» (Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 123). По мнению Т.В. Зыряновой, государственный финансовый контроль — это одна из важнейших функций государственного управления, которая направлена на вскрытие отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления финансовыми ресурсами и иной государственной собственностью, а при наличии таких отклонений — на своевременное принятие соответствующих корректирующих и превентивных мер (см.: Зырянова Т.В. Ведомственный финансовый контроль на современном этапе // Бюджет. 2012. № 6. С. 19). Л.Н. Овсянников считает, что «государственный финансовый контроль — это реализация права государства законными путями защищать свои финансовые интересы и финансовые интересы своих граждан через систему законодательных, организационных, административных и правоохранительных мер» (Овсянников Л.Н. Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации // Финансы. 2010. № 2. С. 71).

³ Карпов Э.С. Бюджетный контроль в Российской Федерации. М., 2012. С. 7.

⁴ Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Указ. раб. С. 37.

применения функций финансов — распределительной и контрольной, которые неразрывны и должны быть реализованы в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов¹. Также ею впервые обосновывается вывод о том, что финансовый контроль является подотраслью финансового права².

Стоит согласиться с Н.И. Химичевой, которая под финансовым контролем понимает «соблюдение законности и целесообразности действий в области образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных денежных фондов (финансовых ресурсов) публичного характера в целях эффективного социально-экономического развития страны в целом и ее регионов»³. Ею также справедливо отмечается, что объектом финансового контроля служат не только одни лишь денежные средства. В конечном счете финансовый контроль «означает контроль использования материальных, трудовых, природных и других ресурсов страны, поскольку в современных условиях процесс производства и распределения опосредуется денежными отношениями»⁴.

Следует отметить, что в настоящее время в системе российского законодательства отсутствует единый самостоятельный нормативно-правовой акт, который устанавливал бы правовые основы государственного и муниципального финансового контроля, регламентировал все существенные аспекты, связанные с его организацией и проведением.

Определенную попытку на пути к систематизации норм о государственном финансовом контроле сделал законодатель, внося изменения в разд. IX БК РФ. Однако, думается что этого не достаточно, так как в данной главе не находят отражения ключевые моменты финансового контроля: это и само понятие «финансовый контроль», принципы на которых он основывается, неполно отражаются виды и методы данного контроля, поскольку финансовый контроль

¹ См.: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы / отв. ред. Е.Ю. Грачева. М., 2013. С. 12–13.

² См.: *Грачева Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 7.

³ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 130.

⁴ Там же. С. 132.

осуществляется не только в рамках бюджетных правоотношений. Под сферу его надзора подпадают налоговые, банковские и валютные правоотношения. В связи с этим стоит согласиться с мнением А.В. Богдановой, Е.Ю. Грачевой, Ю.Г. Клещенко, Ю.М. Литвиновой, Н.Г. Лиходаевой, С.М. Мироновой, М.М. Савченко, А.А. Ялбулганова о целесообразности принятия специального закона, регулирующего правоотношения в области финансового контроля, который позволит создать четкую систему нормативных правовых актов, регламентирующих финансовый контроль и без которого функционирование контроля как эффективной системы не представляется возможным в полной мере¹.

Финансовый контроль как одно из направлений финансовой деятельности государства (муниципальных образований) основывается на принципах присущих такой деятельности, в частности законности, гласности, плановости, федерализме, но в то же время финансовому контролю присущи и свои специфические принципы. Так, Е.Ю. Грачева отмечает, что содержание принципов финансового контроля наиболее полно раскрывается в международно-правовых документах, регулирующих проведение государственного финансового контроля². Таким документом, как было указано выше, является Лимская декларация руководящих принципов контроля, принятая в 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Анализируя текст данной декларации, Е.Ю. Грачева в качестве принципов финансового контроля выделяет следующие: независимость, объективность, профессионализм,

¹ См.: *Богданова А.В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации // *Финансовое право.* 2012. № 6. С. 30; *Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева.* М., 2013. С. 158; *Клещенко Ю.Г., Савченко М.М.* Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности // *Финансовое право.* 2009. № 5. С. 14; *Литвинова Ю.М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 11; *Лиходаева Н.Г.* Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 16; *Миронова С.М.* Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития // *Финансовое право.* 2009. № 4. С. 8; *Ялбулганов А.А.* Модернизация системы органов регионального финансового контроля // *Государство и право.* 2010. № 12. С. 44.

² См.: *Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е.Ю. Грачева.* М., 2013. С. 26–28

гласность, плановость¹, а, по мнению Э.С. Карпова, в данной декларации закрепляются следующие принципы финансового контроля: независимость, объективность, компетентность и гласность². Он также отмечает, что указанные принципы, по смыслу Лимской декларации, применяются исключительно к деятельности высшего контрольного органа государства, которым в Российской Федерации является Счетная палата³.

В законодательстве РФ принципы финансового контроля также нашли отражение. В ст. 4 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ)⁴ закрепляется, что Счетная палата осуществляет внешний государственный аудит (контроль) на основе принципов законности, эффективности, объективности, независимости, открытости и гласности. В ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. и доп. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ)⁵ указывается, что деятельность контрольно-счетных органов основывается на принципах законности, объективности, эффективности, независимости и гласности. Следует отметить, что финансовый контроль в сфере закупок также основывается на вышеупомянутых принципах.

Относительно видов финансового контроля следует отметить, что Бюджетный кодекс РФ подразделяет его на внешний и внутренний, предварительный и последующий. Однако такое разделение, как представляется, является весьма неполным.

¹ См.: Актуальные проблемы финансового права: сборник научных статей, посвященный 75-летию доктора юридических наук, профессора, академика РАН В.И. Химичевой / под ред. Е.В. Покачаловой. Саратов, 2003. С. 13.

² См.: Карпов Э.С. К вопросу о принципах бюджетного контроля // Современная юридическая наука и правоприменение. 2011. С. 163.

³ См.: Там же.

⁴ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649; 2014. № 45. Ст. 6151.

⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903; 2014. № 10. Ст. 954.

В теории финансового права¹ принято классифицировать финансовый контроль по следующим основаниям:

1) в зависимости от времени проведения: предварительный, текущий и последующий. Следует отметить, что в ст. 265 БК РФ, в процессе деления контроля по данному основанию отсутствует такой вид контроля, как текущий, хотя на практике он также применяется;

2) в зависимости от волеизъявления субъектов контрольных правоотношений: обязательный и инициативный;

3) в зависимости от сферы контролируемой финансовой деятельности (объекта, направления): бюджетный, налоговый, банковский, страховой, валютный. Необходимо заметить, что в настоящее время в рамках проведения бюджетного контроля можно выделить и самостоятельный вид контроля — контроль за расходованием денежных ресурсов государства (муниципальных образований) в процессе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Такое выделение возможно в связи с тем, что контроль в этой области является весьма значимым, так как именно посредством применения таких закупок происходит расходование большей части всех финансовых ресурсов государства и соответственно здесь широко развита коррупция;

4) с учетом особенностей правового статуса субъектов контрольной деятельности выделяют: государственный (федерального и регионального уровней), муниципальный, общественный и аудиторский финансовый контроль.

Методами осуществления государственного (муниципального) финансового контроля согласно ст. 267.1 БК РФ являются проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. В науке финансового права в качестве метода финансового контроля выделяется еще аудит².

Органы государственного (муниципального) финансового контроля согласно ст. 265 БК РФ подразделяются на органы, осуществляющие внешний и

¹ См.: Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 134–136.

² См.: Бюджетное право: учебник / под ред. Н.А. Саттаровой. М., 2009. С. 130.

внутренний финансовый контроль. Так, внешний государственный (муниципальный) финансовый контроль осуществляют:

- 1) Счетная палата РФ;
- 2) контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований.

К органам внутреннего финансового контроля относятся:

- 1) Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- 2) органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся соответственно органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов РФ, местных администраций;
- 3) Федеральное казначейство;
- 4) финансовые органы субъектов РФ или муниципальных образований.

В рамках данного исследования отсутствует необходимость подробно останавливаться на функциях и полномочиях каждого из данных органов, следует только указать на те, которые относятся к контролю в процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок.

Так, согласно ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе органами, осуществляющими контроль в сфере закупок в пределах своих полномочий, являются следующие:

а) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России¹), контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа (Рособоронзаказ²), органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

б) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 604 «О Федеральной службе по оборонному заказу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по оборонному заказу») (с изм. и доп. от 2 ноября 2013 г. № 728) // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3522; 2013. № 35. Ст. 4514.

бюджетов бюджетной системы РФ (Федеральное казначейство¹), финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

в) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Если орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок осуществляют административный контроль в данной сфере, то в полномочия органов исполнительной власти, осуществляющих правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, входит осуществление государственного (муниципального) финансового контроля в процессе осуществления закупок и данные органы соответственно являются органами финансового контроля.

Необходимо отметить, что полномочиями по осуществлению финансового контроля так же наделены финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований. В этой связи хотелось бы согласиться с мнением Н.А. Саттаровой о том, что «именно на уровне исполнения бюджета субъекта РФ и муниципального образования более ярко выражены публичные интересы, потребности в денежных средствах на местах, что, в свою очередь, актуализирует проблемы эффективного финансового контроля за рациональным и целевым расходованием бюджетных средств соответствующих уровней»².

Анализируя положения ч. 5 ст. 99 Закона о контрактной системе, закрепляющей направления осуществления финансового контроля Федеральным

¹ Согласно п. 1 Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. и доп. от 27 декабря 2014 г. № 1581). См.: СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; 2015. № 2. Ст. 491.

² См.: Саттарова Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 56–60.

казначейством, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами, можно сделать вывод, что данные субъекты проверяют два вида информации: об объемах финансового обеспечения для осуществления закупок и об идентификационных кодах закупок.

Порядок осуществления данного вида контроля должен устанавливаться Правительством РФ. В настоящее время такой документ пока отсутствует.

Контроль, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля¹, можно классифицировать по следующим основаниям:

- 1) финансовый контроль на стадии планирования закупок²;
- 2) финансовый контроль на стадии исполнения контракта³;

Контроль в сфере закупок данными органами согласно ч. 9 ст. 99 Закона о контрактной системе осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с Законом о контрактной системе, Бюджетным кодексом РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами РФ. В отношении закупок для обеспечения федеральных нужд данную проверку проводит федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере

¹ Часть 8 ст. 99 Закона о контрактной системе закрепляет направления контроля, осуществляемого органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

² Согласно ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе финансовый контроль органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на стадии планирования закупок проводится за: 1) соблюдением требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Закона о контрактной системе, и обоснованности закупок; 2) соблюдением правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Закона о контрактной системе; 3) обоснованием начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график.

³ Согласно ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе финансовый контроль органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля на стадии исполнения контракта проводится за: 1) применением заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта; 2) соответствием поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; 3) своевременностью, полнотой и достоверностью отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги; 4) соответствием использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

(Федеральная служба финансово-бюджетного надзора¹ или Росфиннадзор); по закупкам для обеспечения нужд субъекта РФ — орган государственного финансового контроля, являющийся органом (должностными лицами) исполнительной власти субъекта РФ; по закупкам для обеспечения муниципальных нужд — орган муниципального финансового контроля, являющийся органом (должностными лицами) местной администрации.

Положения данной нормы отражают взаимосвязь государственных закупок с бюджетным процессом и общими положениями об осуществлении финансового контроля, абсолютно справедливо указывая на главное направление в их осуществлении — правильное расходование денежных фондов страны. Ведь от того, насколько целесообразно и эффективно будут использованы финансовые ресурсы государства (муниципальных образований), зависит качество удовлетворения публичных потребностей и соответственно социально-экономическое развитие страны, обеспечение обороноспособности и безопасности государства, поддержание экологии и т.д. В связи с этим одним из самых важных этапов реализации контрактной системы в сфере закупок должен стать финансовый контроль за их осуществлением во взаимосвязи с административным, общественным контролем и аудитом закупок.

Порядок осуществления контроля в сфере закупок органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией².

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (месте с «Правилами осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере»).

² По данному вопросу на сегодняшний день Постановление Правительства РФ еще не принято, но на уровне субъектов РФ и местных администраций определенные документы уже имеются, например: Постановление Правительства Челябинской области от 25 декабря 2013 г. № 600-П «О порядке осуществления контроля за соблюдением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области»; Постановление Правительства Московской области от 5 марта 2014 г. № 131/7 «Об утверждении Порядка осуществления Главным контрольным управлением Московской области полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений и Порядка осуществления Главным контрольным управлением Московской области контроля за соблюдением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” как органом государственного

В то же время хотелось бы отметить, что в силу того, что контроль в сфере закупок является одним из видов финансово-бюджетного контроля, то органы финансового контроля в своей деятельности по контролю за реализацией закупок должны будут применять положения о проведении государственного (муниципального) финансового контроля, содержащиеся в Бюджетном кодексе РФ и иных финансово-правовых и финансово-плановых актах о финансовом контроле.

Важной нормой в процессе реализации контроля контрактной системы в сфере закупок является установление правила об обязательном размещении всей информации о контрольных мероприятиях и их результатов в ЕИС¹, что соответствует принципам гласности и открытости, а также положениям о взаимосвязи контролирующих органов и правоохранительных органов в процессе осуществления контроля в сфере закупок².

Таким образом, следует отметить, что благодаря Закону о контрактной системе сделан значительный шаг в развитии финансового контроля в сфере закупок, в частности, закреплено положение о таком контроле и порядке его применения, что, думается, будет способствовать на практике положительному развитию системы государственных закупок, повышению эффективности, экономности и целевому расходованию денежных фондов страны, сократит злоупотребления в данной области, проявления коррупции, а также послужит укреплению государственной финансовой дисциплины³.

Одним из новшеств Закона о контрактной системе стало введение положений об осуществлении ведомственного контроля⁴. Порядок проведения

финансового контроля, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля»; Постановление Главы Администрации г. Махачкалы Республики Дагестан от 9 июня 2014 г. № 983 «Об утверждении Положений “О порядке осуществления внутреннего муниципального финансового контроля и контроля в сфере закупок” и “О порядке согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)”» и др. Доступ из СПС «Гарант».

¹ См.: ч. 21 ст. 99 Закона о контрактной системе.

² См. ч. 29 ст. 99 Закона о контрактной системе.

³ Как отмечает Н.И. Химичева, «государственная финансовая дисциплина — это четкое соблюдение установленных правовыми нормами предписаний и порядка образования, распределения и использования государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов)// Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 132.

⁴ Ведомственный контроль в сфере закупок согласно ст. 100 Закона о контрактной системе предполагает проведение государственными органами, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», органом

такого контроля устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Так, в отношении проведения ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд принято Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (с изм. и доп. от 17 марта 2014 г. № 193)¹. Из положений ч. 3 (закрепляющей направление контроля) данных Правил видится, что данный контроль в определенной части также является финансовым контролем². В данном случае указанные выше контрольные органы осуществляют внутренний финансовый контроль как главные распорядители (распорядители) средств федерального бюджета. В этой связи данные органы принимают регламенты осуществления ведомственного контроля в сфере закупок над подведомственными им субъектами³.

Ранее в подп. 11 п. 1 ст. 158 БК РФ закреплялось положение о том, что главные распорядители организуют и осуществляют ведомственный финансовый контроль в сфере своей деятельности, но Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской

управления государственными внебюджетными фондами, муниципальными органами контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков.

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683; 2014. № 12. Ст. 1290.

² Так, согласно ч. 3 Правил, органы ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд осуществляют контроль: п «д»: за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до сведения заказчика; п. «е»: за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: в планах-графиках; информации, содержащейся в планах закупок; в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); информации, содержащейся в документации о закупках; в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты; информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); в реестре контрактов, заключенных заказчиками; условиям контрактов.

³ См., например: Приказ Казначейства России от 29 мая 2014 г. № 106 «Об утверждении Регламента проведения Федеральным казначейством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»; Приказ Минобрнауки России от 23 апреля 2014 г. № 398 «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»; Приказ Минюста России от 27 августа 2014 г. № 183 «Об утверждении Регламента проведения Минюстом России ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» и др. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ данные положения были исключены.

В настоящее время правила об осуществлении внутреннего финансового контроля главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета закрепляются Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменений в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89»².

Контроль в сфере закупок, осуществляемый заказчиком, также является нововведением для системы закупок. Согласно ст. 101 Закона о контрактной системе заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством РФ. Однако положениями данной статьи не устанавливается порядок проведения данного контроля, имеется только отсылка к законодательству РФ. Однако некоторые заказчики уже приняли соответствующие акты о порядке проведения ими данного вида контроля³.

Важным преимуществом Закона о контрактной системе над Законом о размещении заказов стало закрепление положений о проведении общественного

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191.

² См.: СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1290.

³ См., например: Постановление Администрации Харовского муниципального района Вологодской области от 6 мая 2014 г. № 87 «Об утверждении Порядка осуществления контроля заказчиком в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд Харовского муниципального района»; Распоряжение Администрации муниципального образования г. Салехард Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 февраля 2014 г. № 135-р «Об утверждении Типового порядка осуществления контроля заказчиком в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд города Салехарда»; Постановление Администрации Череповецкого муниципального района Вологодской области от 16 апреля 2014 г. № 1002 «О порядке осуществления муниципальными заказчиками и заказчиками Череповецкого муниципального района контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Доступ из СПС «Гарант».

контроля за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Введение данного вида контроля основывается на положениях Конституции РФ, устанавливающей, в частности, право граждан на участие в управлении делами государства (ст. 32).

Как указывается в ч. 1 ст. 102 Закона о контрактной системе, граждане и общественные объединения, объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, а органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля. Цель проведения общественного контроля в сфере закупок состоит в реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействии развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждению, выявлению нарушений требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информировании заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях (ч. 2 ст. 102). Также субъекты данного вида контроля имеют право проводить независимый мониторинг закупок.

Одним из видов данного общественного контроля является общественный финансовый контроль за осуществлением закупок, так как реализация контрактной системы предполагает непосредственно использование денежных фондов страны для обеспечения публичных (общественных) нужд. Проведение данного вида контроля является весьма значимым, поскольку именно в сфере государственных закупок очень развита коррупция. Как отмечают М.А. Лапина и А.В. Лапин, проблема коррупции «не может не касаться организаций и граждан, осуществляющих общественный финансовый контроль, поскольку основу коррупции всегда составляют злоупотребления должностного лица своими полномочиями в целях незаконного получения выгоды в виде денег, ценностей,

иною имущества или услуг имущественного характера»¹. Они же под общественным финансовым контролем понимают урегулированную нормами права деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования, осуществляемую посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению².

Важной особенностью Закона о контрактной системе стало закрепление в гл. 4 норм о проведении мониторинга (вступающих в силу с 1 января 2016 г.) и аудита закупок.

Мониторинг представляет собой непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров объекта, в сравнении с заданными критериями³. Согласно ч. 1 ст. 97 Закона о контрактной системе (вступающей в силу с 1 января 2016 г.) мониторинг закупок⁴ представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков⁵.

Осуществляют мониторинг закупок федеральные органы исполнительной власти по регулированию контрактной системы, которым, в соответствии с 36 Постановления Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

¹ Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества // Финансовое право. 2012. № 4.

² См.: Там же.

³ См.: Википедия. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Мониторинг> (дата обращения: 05.06.2014)

⁴ Мониторинг закупок осуществляется в следующих целях: 1) оценки степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона о контрактной системе; 2) оценки обоснованности закупок в соответствии со ст. 18 Закона о контрактной системе; 3) совершенствования законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

⁵ В настоящее время разработан Проект Постановления Правительства РФ «О порядке обеспечения мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (по состоянию на 19 сентября 2014 г.) (подготовлен Минэкономразвития России). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. №1489)¹ являются Минэкономразвития России, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органами местного самоуправления с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации. По итогам мониторинга Минэкономразвития России оформляет сводный аналитический отчет, в котором дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок.

Думается, введение мониторинга закупок благотворно скажется на развитии института контрактной системы в сфере закупок и на процессе расходования финансовых ресурсов государства и муниципальных образований, так как анализ практики применения законодательства о контрактной системе позволит выявить ее недостатки, определить проблемы ее практического применения, сформулировать часто совершаемые ошибки со стороны субъектов, реализующих контрактную систему, оценить эффективность применения данной системы с точки зрения эффективного и целевого использования денежных фондов страны, достижения результатов закупки — качественного удовлетворения государственных и муниципальных нужд, а также сформулировать предложения по устранению выявленных недостатков и повышению эффективности осуществления закупок. Все эти меры на практике должны способствовать тому, что субъекты, участвующие в реализации контрактной системы в сфере закупок, будут стараться избегать выявленных ошибок и не допускать правонарушений в данной области.

Еще одним важным элементом в осуществлении контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок стало введение аудита закупок, то есть проведения независимой проверки деятельности субъектов контроля в данной области, в особенности за правильностью использования бюджетных ресурсов страны в процессе осуществления закупок и результативным (качественным) удовлетворением государственных и муниципальных нужд.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514; 2015. № 1 (ч. II). Ст. 279.

Е.Г. Алеева и И.В. Сугаипова полагают, что аудит является видом финансового контроля и дают следующее определение понятию «государственный аудит»: «Вид финансового контроля, осуществляемый государственными органами, не зависит от органов исполнительной власти и подотчетен органам законодательной власти»¹.

Однако стоит согласиться с Н.А. Саттаровой, определяющей аудит бюджета как метод финансового контроля². Она отмечает, что «в настоящее время ст. 267.1 Бюджетного кодекса закрепляет такие методы осуществления государственного (муниципального) финансового контроля, как проверка, ревизия, обследование, санкционирование операций. Аудит эффективности по замыслу законодателя не входит в число методов осуществления государственного финансового контроля, однако в ст. 157 Бюджетного кодекса РФ закреплены полномочия Счетной палаты по аудиту эффективности, направленному на определение экономности и результативности использования бюджетных средств»³.

Согласно ст. 98 Закона о контрактной системе аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы созданы в муниципальных образованиях), сформированными представительными органами муниципальных образований. Данные органы в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижение целей их осуществления.

В ч. 3 ст. 98 Закона о контрактной системе указано, что выше указанные органы в процессе проведения аудита закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки,

¹ Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 5: Экономика. № 4/2011. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/audit-byudzhetyh-sredstv> (дата обращения: 06.06.2014).

² См.: Бюджетное право: учебник / под ред. Н.А. Саттаровой. С. 130.

³ См.: Саттарова Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 56–60.

анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам. Таким образом, данный контроль служит методом (формой) финансового контроля и соответственно основывается на принципах данного контроля, регулируется как нормами правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, так и нормами финансово-правовых актов, в частности нормами Бюджетного кодекса РФ, Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации», Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», а также нормативно-правовыми актами, издаваемыми контрольно-счетными органами, в том числе актами о порядке проведения аудита закупок¹. Кроме того, следует отметить, что в рамках реализации международной деятельности Счетной палаты РФ, по ее инициативе и инициативе Главного контрольного управления Соединенных Штатов Америки, была создана Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок². Документом, регламентирующим деятельность данной группы, является Техническое задание³, согласно которому миссия группы состоит в координации действий высших органов финансового контроля (далее — ВОФК) — членов ИНТОСАИ по разработке универсальных подходов и процедур проведения аудита государственных закупок. В качестве перспективы направления деятельности указывается разработка международного стандарта аудита государственных закупок, разработка целостной учебной базы по данному направлению, развитие системы информационного обмена в указанной области. Думается, создание этой группы плодотворно скажется на осуществлении аудита

¹ См., например: Постановление Председателя Контрольно-Счетной палаты муниципального образования город Салехард от 28 октября 2013 г. № 9 «Об утверждении стандарта финансового контроля «Проведение экспертно-аналитического мероприятия «Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг»». URL: <http://www.s-ksp.ru/legal/docs/67/1008/> (дата обращения: 20.05.2014).

² Данная Специальная группа образована в соответствии с решением, принятым на 64 заседании Управляющего совета Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), прошедшем в Китае в 2013 г. URL: http://audit.gov.ru/activities/international/SGINTOSAI/?clear_cache=Y (дата обращения: 08.10.2014).

³ Техническое задание. Специальная группа ИНТОСАИ по аудиту государственных закупок. г. Москва, 25–26 июня 2014 г. URL: http://audit.gov.ru/activities/international/SG_TZ.pdf (дата обращения: 08.10.2014).

государственных закупок, поскольку на основе опыта других стран и их специалистов появится возможность сформировать основные направления (принципы) аудита, способы и правила его осуществления, что будет способствовать на эффективности и результативности государственных закупок.

Как отмечают Е.Г. Алеева и И.В. Сугаипова, «аудит эффективности отличается от финансового контроля тем, что главной целью здесь является не выявление нарушений финансового законодательства, а оценка эффективности деятельности министерств, ведомств, организаций по использованию ими государственных ресурсов»¹. Они же подразделяют аудит на аудит эффективности и финансовый аудит, отмечая, что «финансовый аудит (аудит правильности) в основном направлен на поиск ошибок, нарушений, отступлений от законов и правил, признаков злоупотреблений, а аудит эффективности (результативности) — на проверку того, насколько рачительно были израсходованы средства с учетом достигнутых при этом конкретных результатов ... в перспективе эти два вида финансового контроля должны существовать совместно, дополняя и развивая систему государственного финансового контроля в целом»².

Думается, что введение норм об аудите закупок значительно повысит результативность проведения финансового контроля, что повлияет на эффективность расходования денежных фондов государства и сократит число коррупционных проявлений в данной области.

Несмотря на многочисленные положительные моменты, связанные с закреплением в Законе о контрактной системе положений о проведении различного вида контроля за реализацией данной системы, некоторые ученые все же отмечают определенные проблемы в области осуществления контроля за реализацией контрактной системы в сфере закупок. Так, Н.А. Саттарова указывает на тот факт, что в Законе о контрактной системе «не удалось изменить принципиальный подход к проведению контроля закупок — перейти от

¹ См.: Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Указ. раб.

² Там же.

детального регулирования процедур и контроля за ними к возложению на заказчика ответственности за конечный результат»¹.

По итогам осуществления данного контроля лица, виновные в нарушении законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной, уголовной ответственности в соответствии с законодательством РФ².

Так, после принятия Закона о контрактной системе в КоАП РФ были внесены значительные поправки по изменению старых³ и введению новых⁴ видов правонарушений в сфере осуществления закупок, а также установлению наказаний за данные правонарушения. Причем, стоит отметить, что санкции стали гораздо жестче.

Относительно привлечения к уголовной ответственности за совершение преступлений во время реализации контрактной системы в сфере закупок стоит согласиться с А.Н. Борисовым и Т.Н. Трефиловой, указывающими, что уголовная ответственность за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок может быть предусмотрена самыми различными статьями Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 45-ФЗ)⁵. Среди них особую значимость имеют ст. 285.1 и 285.2, устанавливающие ответственность за нецелевое расходование соответственно бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов⁶.

Кроме того, необходимо обратить внимание на то, что в силу того, что контрактная система в сфере закупок является институтом финансового права как отрасли российского права, возникающие общественные отношения регулируются нормами финансового права, в частности бюджетного права,

¹ См.: *Самтарова Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // *Юридический мир.* 2014. № 1. С. 56–60.

² См. ч. 1 ст. 107 Закона о контрактной системе.

³ В частности, изменения были внесены в ст. 7.29, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32.

⁴ Были введены ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.32.1, 7.32.3.

⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2015. № 10. Ст. 1415.

⁶ См.: *Борисов А.Н., Трефилова Т.Н.* Указ. раб.

следовательно, субъекты данных правоотношений также могут быть привлечены к ответственности за допущенные бюджетные нарушения и к ним могут быть применены бюджетные меры принуждения¹.

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы:

проведение контроля федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами, органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через контрактную систему в сфере закупок, и качеством обеспечения публичных потребностей является одним из видов государственного финансового контроля, от качества проведения которого зависят социально-экономическое развитие и обеспечение обороноспособности России, поэтому данный контроль должен проводиться на основании положений законодательства РФ о финансовом контроле и достижений правовой науки в указанной сфере;

включение в Закон о контрактной системе норм об осуществлении финансового контроля является важным элементом в повышении эффективности расходования денежных фондов страны и предотвращения коррупции;

органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля наделяются значительными полномочиями по контролю за соблюдением положений законодательства РФ о контрактной системе, связанного с осуществлением государственных (муниципальных) расходов, что свидетельствует о тесной взаимосвязи законодательства о государственных закупках и финансового законодательства;

¹ В данном случае возможно привлечение к ответственности по ст. 306.4 БК РФ за нецелевое использование бюджетных средств. Кроме того, субъекты, совершившие данное правонарушение, могут быть привлечены к административной ответственности по ст. 15.14 КоАП РФ, а в случае наличия признаков преступления, то и к уголовной ответственности по ст. 285.1 или 285.2.

введение норм о мониторинге и аудите закупок в Закон о контрактной системе благотворно скажется на развитии данной системы в рамках эффективного и качественного удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также будет способствовать соблюдению государственной финансовой дисциплины;

ужесточение ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок говорит о том, что данная область занимает особое место в процессе социально-экономического развития государства (муниципальных образований) и совершение данных правонарушений негативно сказывается на развитии Российской Федерации.

Заключение

Проведенное диссертационное исследование позволяет сформулировать следующие основные выводы и предложения:

1. Установлено, что одним из основных элементов контрактной системы в сфере закупок, от верного определения которого зависит целенаправленное и эффективное расходование публичных финансовых ресурсов, являются государственные (муниципальные) нужды. В связи с этим на законодательном уровне необходимо внести изменения в Закон о контрактной системе, дополнив ст. 3 п. 1.1, закрепляющим определение понятия «государственные (муниципальные) нужды»: «1.1.) Государственные (муниципальные) нужды — это обеспечиваемые за счет средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления целей, задач, функций и полномочий государства (муниципальных образований) (в том числе для реализации целей осуществления закупок, указанных в ст. 13 настоящего Федерального закона)».

2. Закрепленное в ст. 3 Закона о контрактной системе понятие «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» не полностью раскрывает сущность данного механизма, поскольку из него не представляется возможным определить, какие именно действия осуществляют субъекты, а также четко не указаны составные элементы данной системы, что является весьма нелогичным, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство»¹. Кроме того, данное определение является очень сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы.

¹ См.: Система // Большой российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 1437.

В связи с этим видится необходимым внести следующие изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе:

пункт 1 изложить в следующей редакции: «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок, и осуществляемых ими в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд»;

дополнить п. 1.1 следующего содержания: «участники контрактной системы в сфере закупок — федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок».

3. Статью 1 Закона о контрактной системе необходимо изменить в части указания целей осуществления контрактной системы, изложив в следующей редакции: «Настоящий федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях обеспечения

единства экономического пространства на территории Российской Федерации, повышения эффективности и результативности использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования при осуществлении закупок товаров, работ и услуг, осуществления гласности и прозрачности осуществления закупок, развитие добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок ...».

4. В процессе теоретического и комплексного изучения контрактной системы в сфере закупок необходимо уделять внимание и такому элементу данной системы, как финансирование государственных (муниципальных) нужд, в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

5. В настоящее время выделился новый финансово-правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок, имеющий определенные особенности, характеризующие его как самостоятельный институт.

6. Институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов публичных финансовых ресурсов, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд.

7. Институт контрактной системы в сфере закупок является институтом Особенной части финансового права как отрасли российского права и включается в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования денежных фондов страны на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Данный институт имеет свой предмет и метод правового регулирования, согласуемый с предметом и методами отрасли финансового права, а также основывается на принципах финансового права.

8. Институт контрактной системы в сфере закупок можно определить как институт финансового законодательства представляющий собой совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения

контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг, в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

9. Доказано, что в системе российского законодательства институт контрактной системы в сфере закупок определяется как комплексный (межотраслевой) институт законодательства, регулируемый нормативно-правовыми актами различных отраслей законодательства, а также реализация отношений, возникающих в сфере контрактной системы в сфере закупок, относится к одной из сложных и одновременно важнейших проблем как финансового, так и других отраслей законодательства.

10. В системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины институт контрактной системы в сфере закупок следует рассматривать в процессе изучения Особенной части данного права, посвященной правовому регулированию государственных и муниципальных расходов, в том числе в рамках изучения бюджетного права (вопросы осуществления бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета по расходам)); правовых основ финансирования расходов государственных и муниципальных учреждений; проведения финансового контроля и др.

11. В связи с тем, что контрактная система в сфере закупок основывается на принципе профессионализма заказчика, в процессе подготовки специалистов по вопросам правового регулирования контрактной системы в сфере закупок необходимо в учебные планы данных курсов включать отдельные вопросы финансово-правового регулирования данной системы.

12. Видится необходимым введение специальной дисциплины в юридических и экономических вузах — «Особенности финансово-правового регулирования расходования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) через контрактную систему в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

13. Анализируя мнения относительно понятия финансовой деятельности государства (муниципальных образований) можно прийти к выводу, что

практически все ученые сходятся в одном: данная деятельность осуществляется органами государственной власти и местного самоуправления по трем основным направлениям: образование, распределение и использование финансовых ресурсов страны в целях выполнения задач и функций государства (муниципальных образований).

14. В процессе классификации государственных и муниципальных расходов в настоящее время возможно применение наряду с другими основаниями для классификации еще одного основания: в зависимости от применяемого метода в осуществлении расходов денежных фондов страны на закупки товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, нужд государственных (муниципальных) учреждений и государственных (муниципальных) предприятий.

15. Распределение денежных фондов государства и муниципальных образований представляет собой определенный процесс, включающий в себя ряд стадий, основывающихся на принципах расходования финансовых ресурсов страны: экономичности, эффективности, целесообразности.

16. Субъекты, осуществляющие функции, задачи и цели государства (муниципальных образований), являются заказчиком при осуществлении закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

17. Все государственные (муниципальные) нужды должны быть закреплены в финансово-правовых и финансово-плановых актах, в том числе в планах закупок и в планах-графиках закупок товаров, работ, услуг.

18. В настоящее время помимо методов финансирования и кредитования, применяемых в процессе распределения денежных фондов страны, а также методов наличных и безналичных расчетов в процессе использования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) сформировался новый метод — метод контрактной системы в сфере закупок, поскольку именно посредством его применения происходит распределение финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), идущих на закупку товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также расходование данных фондов посредством заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных гражданско-правовых договоров и осуществления расчетов с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) за товары, работы, услуги, предоставленные ими в целях удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей.

19. В настоящее время продолжается процесс реформирования системы управления общественными финансами, в частности осуществления государственных и муниципальных расходов. Ряд проблем решить уже удалось, но некоторые все же остаются нерешенными. Возможно, они решатся в связи с введением в действие Закона о контрактной системе, предусматривающего процесс планирования расходов на закупку товаров, работ, услуг за счет бюджетных и внебюджетных источников, полную открытость таких расходов, применение новых конкурентных способов закупок, усиление финансового контроля в данной области и др.

20. Все государственные и муниципальные заказчики являются получателями бюджетных средств и осуществляют закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением данными субъектами целей, задач и функций государства и муниципальных образований, поэтому в определении понятий «государственный заказчик», «муниципальный заказчик», указанных в ст. 3 Закона о контрактной системе, следует внести соответствующие изменения: «5) государственный заказчик — государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, являющиеся получателем средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и осуществляющие закупки для обеспечения государственных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства»; «6) муниципальный заказчик — муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение,

действующие от имени муниципального образования, являющиеся получателем средств местных бюджетов и осуществляющие закупки для обеспечения муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций муниципального образования».

21. В состав субъектов, выполняющих функции заказчиков в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, входят автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, не являющиеся получателями бюджетных средств, но которым в соответствии с Бюджетным кодексом РФ предоставляются определенные бюджетные ассигнования, поэтому в Закон о контрактной системе необходимо внести соответствующие изменения, включив в ст. 3 Закона о контрактной системе п. 7.1, закрепляющий понятие «отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков» в следующей редакции: «7.1.) отдельные виды юридических лиц, выполняющие полномочия заказчиков — автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные юридические лица, осуществляющие закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, возникающих в связи с выполнением целей, задач и функций государства и муниципальных образований, в случаях, указанных в частях 4–6 статьи 15 настоящего Федерального закона».

22. Статья 13 Закона о контрактной системе не в полной мере отражает все цели осуществления закупок. Так, в частности, отсутствует указание на цели осуществления закупок бюджетными учреждениями, в связи с чем в данную статью необходимо внести соответствующие изменения, включив следующие цели: «4) выполнения бюджетным учреждением государственного (муниципального) задания, а также иных целей, на которые выделяются субсидии данным учреждениям из бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с положениями Бюджетного кодекса Российской Федерации».

23. Планирование закупок является одним из методов финансовой деятельности государства (муниципальных образований), применяемых в процессе распределения финансовых ресурсов страны, оно связано с бюджетным

процессом и происходит во время составления и рассмотрения проекта бюджета соответствующего уровня.

24. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» содержит определенные неточности относительно сроков формирования и утверждения планов закупок требующие устранения.

25. Необходимо внести изменения в ст. 17 Закона о контрактной системе, дополнив ее ч. 8.1, содержащей положения о формировании и утверждении планов-закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами, являющимися заказчиками.

26. Статью 17 Закона о контрактной системе следует дополнить частью 4.1, закрепляющей положения о сроках, на которые составляются планы закупок автономными учреждениями, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными юридическими лицами, являющимися заказчиками.

27. В ч. 10 ст. 21 Закона о контрактной системе необходимо внести изменения о порядке утверждения планов-графиков закупок в зависимости от вида заказчика.

28. Планы закупок и планы-графики закупок должны составляться, в частности, в соответствии с государственными (муниципальными) программами.

29. Финансирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является составной частью бюджетного процесса, а конкретнее исполнения бюджета по расходам и регулируется финансово-правовыми нормами.

30. Установлено, что на практике у субъектов отношений по контрактной системе в сфере закупок возникает ряд проблем, связанных с обеспечением заявок при проведении конкурсов и аукционов и обеспечением исполнения контрактов

банковской гарантией. В связи с этим в работе предлагаются различные варианты решения возникающих проблем.

31. Включение в Закон о контрактной системе норм об осуществлении финансового контроля — важный элемент в повышении эффективности расходования денежных фондов страны и предотвращения коррупции.

32. Проведение финансового контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок является одним из направлений финансово-бюджетного контроля государства (муниципальных образований), от качества проведения которого зависит социально-экономическое развитие страны, а также обеспечение обороноспособности государства.

33. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля наделяются значительными полномочиями по контролю за соблюдением положений законодательства РФ о контрактной системе, связанного с осуществлением государственных (муниципальных) расходов, что свидетельствует о тесной взаимосвязи законодательства о государственных закупках и финансового законодательства;

34. Введение норм о мониторинге и аудите закупок в Закон о контрактной системе благотворно скажется на развитии данной системы в рамках эффективного и качественного удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также будут способствовать соблюдению государственной финансовой дисциплины.

35. Ужесточение ответственности за правонарушения в сфере государственных закупок свидетельствует о том, что данная область занимает особое место в процессе социально-экономического развития государства (муниципальных образований) и совершение данных правонарушений негативно сказывается на развитии всей страны.

Библиографический список использованных источников

Международные правовые акты

1. Лимская декларация руководящих принципов контроля (принята в г. Лиме 17 октября – 26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ)). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Соглашение по правительственным закупкам (принято по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров в 1994 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
3. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят в г. Нью-Йорке 31 мая – 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНСИТРАЛ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (принят в г. Вене 1 июля 2011 г. на 44-й сессии ЮНСИТРАЛ). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Правовые акты Российской Федерации

5. Конституции Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп., внес. Федеральным конституционным законом от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. — 1993. — 25 дек.; СЗ РФ. — 2014. — № 31. — Ст.4398.
6. Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 25-ФЗ) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3823; 2015. — №10. — Ст. 1395.
7. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп. от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301; 2014. — № 43. — Ст. 5799.

8. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26 января 1996 г. (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 512-ФЗ) // СЗ РФ. — 1996. — № 5. — Ст. 410; 2015. — № 1 (ч. I). — Ст. 65.

9. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 57-ФЗ) // СЗ РФ. — 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1; 2015. — № 10. — Ст. 1427.

10. Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 462-ФЗ) // СЗ РФ. — 1998. — № 31. — Ст. 3824; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 15.

11. Налоговый кодекс РФ (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 32-ФЗ) // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3340; 2015. — № 10. — Ст. 1402.

12. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 45-ФЗ) // СЗ РФ. — 1996. — № 25. — Ст. 2954; 2015. — № 10. — Ст. 1415.

13. Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изм. и доп. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) // СЗ РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3303; 2011. — № 30 (ч.1). — Ст. 4596.

14. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изм. и доп. от 20 апреля 2014 г. № 75-ФЗ) // СЗ РФ. — 1994. — № 34. — Ст.3540; 2014. — № 16. — Ст. 1832.

15. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 43-ФЗ) // СЗ РФ. — 1996. — № 3. — Ст. 145; 2015. — № 10. — Ст. 1413.

16. Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. — 1999. — № 9. — Ст. 1096; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6961.

17. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 1 декабря 2014 г. № 410-ФЗ) // СЗ РФ. — 2001. — № 51. — Ст. 4832; 2014. — № 11. — Ст. 1098.

18. Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ) // СЗ РФ. — 2006. — № 6. — Ст. 636; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6981.

19. Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (с изм. и доп. от 4 ноября 2014 № 337-ФЗ) // СЗ РФ. — 2006. — № 45. — Ст. 4626; 2014. — № 45. — Ст. 6147.

20. Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (с изм. и доп. от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) // СЗ РФ. — 2007. — №17. — Ст.1929; 2013. — № 14. — Ст. 1652.

21. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. — 2007. — №31. — Ст. 4015; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6961.

22. Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 512-ФЗ)// СЗ РФ. — 2010. — № 19. — Ст. 2291; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 65.

23. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (с изм. и доп. от 4 марта 2014 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 903; 2014. — № 10. — Ст. 954.

24. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 461-ФЗ) // СЗ РФ. — 2011. № 27. — Ст. 3872; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 14.

25. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. «О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках» // СЗ РФ. — 2011. — № 29. — Ст. 4267.

26. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп. от 29 декабря 2014 г. № 458-ФЗ) // СЗ РФ. — 2011. — № 30 (ч.1). — Ст. 4571; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 11.

27. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 24 ноября 2014 г. № 374-ФЗ) // СЗ РФ. — 2012. — № 50 (ч. 5). — Ст. 6967; 2014. — № 48. — Ст. 6655.

28. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (ч. 1). — Ст. 7600; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6961.

29. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» (с изм. и доп. от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (ч. I). — Ст. 6350; 2014. — № 52 (часть I). — Ст. 7559.

30. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп. от 4 ноября 2014 г. № 341-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649; 2014. — № 45. — Ст. 6151.

31. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1652; 2015. — № 10. — Ст. 1418.

32. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса» (с изм. и доп. от 31 декабря 2014 г. № 523-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2331; 2015. — № 1 (часть I). — Ст. 76.

33. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2013. — № 31. — Ст. 4191.

34. Федеральный закон от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов» (с изм. и доп. от 26 декабря 2014 г. № 448-ФЗ) // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (ч. I). — Ст. 6350; 2014. — № 52 (ч. I). — Ст. 7559.

35. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6983.

36. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2014. — № 26 (ч. I). — Ст. 3378.

37. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп. от 8 сентября 2014 г. № 612) // СЗ РФ. — 2012. — № 22. — Ст. 2754; 2014. — № 37. — Ст. 4934.

38. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», "Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд", "Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных

государственных нужд"» (с изм. и доп. от 3 декабря 2014 г. № 1298) // СЗ РФ. — 1995. — № 28. — Ст. 2669; 2014. — № 50. — Ст. 7087.

39. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (с изм. и доп. от 2 марта 2015 г. № 187) // СЗ РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3259; 2015. — № 10. — Ст. 1543.

40. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703 «О Федеральном казначействе» (с изм. и доп. от 27 декабря 2014 г. № 1581) // СЗ РФ. — 2004. — № 49. — Ст. 4908; 2015. — № 2. — Ст. 491.

41. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 604 «О Федеральной службе по оборонному заказу» (вместе с «Положением о Федеральной службе по оборонному заказу») (с изм. и доп. от 2 ноября 2013 г. № 728) // СЗ РФ. — 2012. — № 26. — Ст. 3522; 2013. — № 35. — Ст. 4514.

42. Постановление Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489) // СЗ РФ. — 2013. — № 35. — Ст. 4514; 2015. — № 1 (часть II). — Ст. 279.

43. Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (вместе с "Требованиями к форме банковской гарантии, используемой для целей Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"", "Правилами ведения и размещения в единой информационной системе в сфере закупок реестра банковских гарантий"» (с изм. и доп. от 9 декабря 2014 г. № 1339) // СЗ РФ. — 2013. — № 46. — Ст. 5947; 2014. № 50. Ст. 7121.

44. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» (с изм. и доп. от 29 октября 2014 г. № 1113) // СЗ РФ. — 2013. — № 48. — Ст. 6252; 2014. — № 45. — Ст. 6215.

45. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2013 г. № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требований к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг» // СЗ РФ. — 2013. — № 48. — Ст. 6253.

46. Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // СЗ РФ. — 2013. — № 48. — Ст. 6266.

47. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (с изм. и доп. от 29 октября 2014 г. № 1114) // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (ч. VII). — Ст. 6435; 2014. — № 44. — Ст. 6077.

48. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (ч. VII). — Ст. 6430.

49. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» (вместе с

«Правилами ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками», «Правилами ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну») (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489) // СЗ РФ. — 2013. — № 49 (ч. VII). — Ст. 6427; 2015. — № 1 (ч. II). — Ст. 279.

50. Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (с изм. и доп. от 17 марта 2014 г. № 193) // СЗ РФ. — 2014. — № 7. — Ст. 683; 2014. — № 12. — Ст. 1290.

51. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2014 г. № 193 «Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменений в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89» // СЗ РФ. — 2014. — № 12. — Ст. 1290.

52. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СЗ РФ. — 2014. — № 18 (ч. III). — Ст. 2166.

53. Постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения (вместе с “Правилами разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов”» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489) // СЗ РФ. — 2014. — № 28. — Ст. 4053; 2015. — № 1. — Ст. 279.

54. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с “Концепцией долгосрочного

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (в ред. от 8 августа 2009 г.) // СЗ РФ. — 2008. — №47. — Ст. 5489; 2009. — № 33. — Ст.4127.

55. Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» (в ред. от 07 декабря 2011 г. №1013) // СЗ РФ. — 2010. — № 28. — Ст. 3720; 2011. — № 51. — Ст. 7526.

56. Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» (с изм. и доп. от 14 февраля 2015 г. № 234-р) // СЗ РФ. — 2010. — № 47. — Ст. 6166; 2015. — № 9. — Ст. 1346.

57. Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами”» // СЗ РФ. — 2013. — № 10. — Ст. 1061.

58. Приказ Минфина России от 20 ноября 2007 г. № 112н «Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений» (в ред. от 23 сентября 2013 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 14 декабря 2007 г. № 10750). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

59. Приказ Минфина России от 1 сентября 2008 г. № 87н «О порядке санкционирования оплаты денежных обязательств получателей средств федерального бюджета и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета» (в ред. от 27 декабря 2013 г.) // Российская газета. — 2008. — 19 сент.; 2014. — 21 февр.

60. Приказ Минфина России от 30 сентября 2008 г. № 104н «О порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (с изм. и доп. от 22 января 2015 г. №

13н) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 44; Российская газета. — 2015. — 26 янв.

61. Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 г. № 140н) // Российская газета. — 2010. — 6 окт.; 2014. — 21 февр.

62. Приказ Минфина России от 5 декабря 2013 г. № 413 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет Министерства финансов Российской Федерации и казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства финансов Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

63. Приказ Минэкономразвития России от 2 сентября 2010 г. № 410 «Об утверждении Порядка составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений, находящихся в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

64. Приказ Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27 декабря 2011 г. «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» (с изм. и доп. от 10 июня 2013 г. Приказ Минэкономразвития России № 315, Казначейства России № 5н) // Российская газета. — 2012. — № 38; 2013. — № 154.

65. Приказ Минэкономразвития России № 544, Казначейства России № 18н от 20 сентября 2013 г. «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на 2014 и 2015 годы» (с изм. и доп. от 29 августа 2014 г. № 11н) (зарегистрировано в Минюсте России 26 ноября 2013 г. № 30455) // Российская газета. — 2013. — 4 дек.; 2014. — 24 окт.

66. Приказ Министерства экономического развития РФ от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

67. Приказ Минэкономразвития России от 10 октября 2013 г. № 578 «Об утверждении Порядка обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей» (с изм. и доп. от 30 апреля 2014 г. № 241) (зарегистрировано в Минюсте России 27 ноября 2013 г. № 30469) // Российская газета. — 2013. — 9 дек.; 2014. — 18 июня.

68. Приказ Федеральной антимонопольной службы России от 11 февраля 2014 г. № 75/14 «Об осуществлении Федеральной антимонопольной службой и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

69. Приказ Казначейства России от 29 мая 2014 г. № 106 «Об утверждении Регламента проведения Федеральным казначейством ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

70. Приказ Минобрнауки России от 23 апреля 2014 г. № 398 «Об утверждении Регламента проведения Министерством образования и науки Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

71. Приказ Минюста России от 27 августа 2014 г. № 183 «Об утверждении Регламента проведения Минюстом России ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

72. Решение Федеральной антимонопольной службы от 29 сентября 2011 г. № К-2129/11 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов». Доступ из СПС «Гарант».

73. Решение Федеральной антимонопольной службы от 18 января 2012 г. № К-77/12 «По делу о нарушении законодательства Российской Федерации о размещении заказов». Доступ из СПС «Гарант».

74. Письмо Минфина России от 11 июля 2013 г. № 16-01-08/26933 «О представлении информации в целях составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов (вместе с “Методическими указаниями по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета по кодам классификации расходов бюджетов на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов”, “Методическими рекомендациями по составлению плановых реестров расходных обязательств, обоснованием бюджетных ассигнований на 2014 год и плановый 2015 и 2016 года”»». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. Письмо Минфина России от 27 июня 2014 г. № 02-05-11/31346 «О единообразном применении единых для бюджетов бюджетной системы Российской Федерации видов расходов классификации расходов бюджетов». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

76. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 13 июля 2011 г. № АЦ/27041 «О разъяснении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта». Доступ из СПС «Гарант».

77. Письмо Федеральной антимонопольной службы РФ от 13 февраля 2012 г. № ИА/4177 «О применении положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта». Доступ из СПС «Гарант».

78. Письмо Федеральной антимонопольной службы от 18 декабря 2012 г. № ИА/42795/12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

79. Письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № АЦ/15888/13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

80. Письмо Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Московской области от 23 ноября 2012 г. № 4-2/9368-2. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

81. Постановление Правительства Челябинской области от 25 декабря 2013 г. № 600-П «О порядке осуществления контроля за соблюдением Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” органом внутреннего государственного финансового контроля Челябинской области». Доступ из СПС «Гарант».

82. Постановление Правительства Московской области от 5 марта 2014 г. № 131/7 «Об утверждении Порядка осуществления Главным контрольным управлением Московской области полномочий по внутреннему государственному финансовому контролю в сфере бюджетных правоотношений и Порядка осуществления Главным контрольным управлением Московской области контроля за соблюдением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” как органом государственного финансового контроля, уполномоченным на осуществление внутреннего государственного финансового контроля». Доступ из СПС «Гарант».

83. Постановление Администрации Череповецкого муниципального района Вологодской области от 16 апреля 2014 г. № 1002 «О порядке осуществления муниципальными заказчиками и заказчиками Череповецкого муниципального

района контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком. Исполнителем) условий контракта». Доступ из СПС «Гарант».

84. Постановление Администрации Харовского муниципального района Вологодской области от 6 мая 2014 г. № 87 «Об утверждении Порядка осуществления контроля заказчиком в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд Харовского муниципального района». Доступ из СПС «Гарант».

85. Постановление Главы Администрации г. Махачкалы Республики Дагестан от 9 июня 2014 г. № 983 «Об утверждении Положений «О порядке осуществления внутреннего муниципального финансового контроля и контроля в сфере закупок» и «О порядке согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». Доступ из СПС «Гарант».

86. Постановление Ямало-Ненецкого Управления Федеральной антимонопольной службы России по делу об административном правонарушении от 24 июня 2014 г. № 04-02/232-2014. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/yamalonenetskoe-ufas-rossii/04-02-232-2014> (дата обращения: 12.09.2014).

87. Постановление Председателя Контрольно-Счетной палаты муниципального образования город Салехард от 28 октября 2013 г. № 9 «Об утверждении стандарта финансового контроля “Проведение экспертно-аналитического мероприятия "Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг”»». URL: <http://www.s-ksp.ru/legal/docs/67/1008/> (дата обращения: 20.05.2014).

88. Приказ Министерства финансов Омской области от 10 июня 2011 г. «О порядке и методике планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на 2012–2014 годы» (с изм. на 13 февраля 2013 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/943043173> (дата обращения: 21.08.2013).

89. Распоряжение Администрации муниципального образования г. Салехард Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 февраля 2014 г. № 135-р «Об утверждении Типового порядка осуществления контроля заказчиком в сфере закупок для обеспечения муниципальных нужд города Салехарда». Доступ из СПС «Гарант».

90. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Алтайскому краю от 16 мая 2014 г. по делу № 214/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

91. Решение Дагестанского Управления федеральной антимонопольной службы России от 28 мая 2014 г. № 249А-2014. Доступ из СПС «КонсультантГлюс».

92. Решение Федеральной антимонопольной службы России от 13 мая 2014 г. по делу № К-759/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

93. Решение Федеральной антимонопольной службы России от 26 июня 2014 г. по делу № К-989/14. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

94. Решение Новосибирского Управления Федеральной антимонопольной службы России от 8 июля 2014 г. № 08-01-243. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

95. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 6 марта 2013 г. по делу № 26-гз/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

96. Приказ Роспечати от 25 января 2013 г. № 7 «Об утверждении перечня распорядителей и получателей средств федерального бюджета, находящихся в ведении Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, на 2013 год» (с изм. и доп. от 2 августа 2013 г. № 231). СПС «КонсультантПлюс».

Иные правовые акты

97. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»// Парламентская газета. — 2009. — 29 мая.

98. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012–2014 годах»// Парламентская газета. — 2011. — 1–7 июля.

99. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

100. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 13 июня 2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2015 годах»// Солидарность. — 2013. — 19–26 июня.

101. Проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении порядка формирования, утверждения и ведения планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» (по состоянию на 10 сентября 2014 г.) (подготовлен Минэкономразвития России). URL: <http://regulation.gov.ru/> (дата обращения: 02.10.2014).

102. Проект Постановления Правительства РФ «О порядке обеспечения мониторинга закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (по состоянию на 19 сентября 2014 г.) (подготовлен Минэкономразвития России). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

103. Проект Приказа Минэкономразвития России «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки». URL: <http://tender.mos.ru/legislation/contract-system-in-the-sphere-of-procurement/normative-legal-base/21.%20%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%B4%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%BA.pdf> (дата обращения: 30.09.2014).

104. Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России, ноябрь 2011 г.). Доступ из СПС «Гарант».

105. Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд при реализации региональных программ модернизации здравоохранения (подготовлен Управлением контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы России, январь 2012 г.). Доступ из СПС «Гарант».

106. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Правовые акты, утратившие силу

107. Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» // Российская газета. — 1992. — № 148.

108. Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изм. и доп. от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ) // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст.6; 2011. — № 50. — Ст. 7351 (утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ).

109. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 171-ФЗ) // СЗ РФ. — 2005. — №30 (ч.1). — Ст. 3105; 2013. — № 27. — Ст.3463 (утратил силу с 1 января 2014 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ).

110. Распоряжение Правительства РФ от 4 марта 2013 г. № 293-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами”» // СЗ РФ. — 2013. — № 10. — Ст. 1061 (утратило силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320).

Судебная практика

111. Решение Верховного Суда РФ от 14 октября 2014 г. № АКПИ14-937 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим письма Минэкономразвития России № 10194-ЕЕ/Д28и, Федеральной антимонопольной службы России № АЦ/18475/14 от 7 мая 2014 года». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

112. Определение Верховного Суда РФ от 27 октября 2014 г. № 307-КГ14-1229 по делу № А56-54795/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

113. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 июня 2014 г. № ВАС-4031/14 по делу № А63-851/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

114. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 мая 2014 г. № 19371/13 по делу А45-27060/2012. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

115. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 23 января 2014 г. по делу № А65-5433/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

116. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 3 апреля 2014 г. по делу № А65-14418/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28 сентября 2011 г. №Ф03-4775/11 по делу № А73-2531/2011. Доступ из СПС «Гарант».

118. Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 7 марта 2012 г. № Ф03-373/12 по делу № а73-9161/2011. Доступ из СПС «Гарант».

119. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 18 ноября 2014 г. по делу № А17-4336/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

120. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 20 августа 2014 г. № 06АП-4055/2014 по делу № А73-2363/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

121. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 декабря 2014 г. по делу № А44-2193/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

122. Решение Свердловского областного суда от 10 апреля 2014 г. по делу № 72-241/2014. Доступ из СПС «Гарант».

123. Решение Верховного суда Республики Карелия от 1 июля 2014 г. по делу № 21-271/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Научная и учебная литература

124. Административное право России: учебник [Текст] / под ред. Н.М. Кониная, Ю.Н. Старилова. — 2-е изд., пересм. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 784 с.

125. *Алексеев, С.С.* Теория права [Текст] / С.С. Алексеев. — М.: БЕК, 1995. — 320 с.

126. *Андреева, Л.В.* Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование [Текст] / Л.В. Андреева. — М.: Юрист, 2011. — 323 с.

127. *Арзуманова Л.Л.* Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы [Текст] / Л.Л. Арзуманова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. — 384 с.

128. *Асадов, А.М.* Косвенные (опосредованные) правовые отношения: вопросы методологии и значение в финансовой деятельности государства [Текст] / А.М. Асадов. — М.: Норма, 2013. — 320 с.

129. *Афанасьев, В.С.* Общая теория права и государства: учебник [Текст] / В.С. Афанасьев, С.В. Липень, Т.Н. Радько; под ред. В.В. Лазарева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 592 с.

130. *Байтин, М.И.* Вопросы общей теории государства и права [Текст] / М.И. Байтин. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. — 400 с.

131. *Байтин, М.И.* Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) [Текст] / М.И. Байтин. — 2-е изд., доп. — М.: ООО ИД «Право и государство», 2005. — 544 с.

132. *Белов, В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование [Текст] / В.Е. Белов. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 304 с.

133. *Болтинова, О.В.* Бюджетное право: учебное пособие [Текст] / О.В. Болтинова. — 2-е изд., пересм. — М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. — 320 с.

134. *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) [Текст] / А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. — М.: Деловой двор, 2013. — 590 с.

135. *Борисов, А.Н.* Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный) [Текст] / А.Н. Борисов, Н.А. Краев. — 6-е изд., перераб. и доп. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

136. Бюджетное право: учебник [Текст] / под ред. Н.А. Саттаровой. — М.: Деловой двор, 2009. — 296 с.

137. *Галанов, В.А.* Государственные закупки и конкуренция [Текст] / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибяев; под ред. В.А. Галанова. — М.: Инфра-М, 2010. — 286 с.

138. *Галанов, В.А.* Логистика государственных закупок: учебно-методическое пособие [Текст] / В.А. Галанов, О.А. Гришина, С.Р. Шибяев; под ред. В.А. Галанова. — М.: Инфра-М, 2010. — 247 с.

139. *Горбунова, О.Н.* Бюджетное право России: учебное пособие [Текст] / О.Н. Горбунова, Ю.В. Другова, А.Д. Селюков. — М.: КноРус, 2002. — 192 с.

140. Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование [Текст] / под ред. А.А. Ялбулганова. — М.: ЗАО «Библиотечка Российской газеты», 2014. — Вып. 11. — 176 с.

141. *Грачева, Е.Ю.* Финансовое право России [Текст] / Е.Ю. Грачева, Н.А. Куфакова, Е.Г. Пепеляев. — М.: ТЕИС, 2005. — 231 с.

142. *Грачева, Е.Ю.* Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений [Текст] / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. — 3-е изд., испр. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 352 с.

143. *Гурвич, М.А.* Советское финансовое право [Текст] / М.А. Гурвич. — М.: Госюриздат, 1952. — 324 с.
144. *Демин, А.В.* Финансовое право: учебное пособие [Текст] / А.В. Демин. — М.: Инфра-М, 2003. — 225 с.
145. *Звонова, Е.А.* Финансирование государственных закупок [Текст] / Е.А. Звонова. — М.: ИНФРА-М, 2009. — 517 с.
146. *Карпов, Э.С.* Бюджетный контроль в Российской Федерации [Текст] / Э.С. Карпов. — М.: НИЦ Инфра-М, 2012. — 139 с.
147. *Кичик, К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения [Текст] / К.В. Кичик. — М.: Юстицинформ, 2012. — 158 с.
148. *Крохина, Ю.А.* Финансовое право России: учебник [Текст] / Ю.А. Крохина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: Инфра-М, 2011. — 720 с.
149. *Кулапов, В.Л.* Проблемы теории государства и права: учебное пособие [Текст] / В.Л. Кулапов. — Саратов.: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2009. — 428 с.
150. *Кулапов, В.Л.* Теория государства и права: учебник [Текст] / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. — М.: Норма: Инфра-М, 2011. — 384 с.
151. *Лазарев, Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России [Текст] / Л.В. Лазарев. — М.: Городец, Формула права, 2003. — 528 с.
152. *Лебедев, В.А.* Финансовое право [Текст] / В.А. Лебедев. — М.: Статут (в сер. «Золотые страницы российского финансового права»), 2000. — 460 с.
153. *Малько А.В.* Цели и средства в праве и правовой политике [Текст] / А.В. Малько, К.В. Шундигов. — Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2003. — 296 с.
154. *Мальцев, В.А.* Финансовое право: учебник для студ. сред. проф. учеб. заведений [Текст] / В.А. Мальцев. — М.: Издательский центр «Академия», 2005. — 240 с.
155. *Матузов, Н.И.* Теория государства и права: учебник [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2009. — 541 с.

156. *Мысляева, И.Н.* Государственные и муниципальные финансы: учебник [Текст] / И.Н. Мысляева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 393 с.

157. Настольная книга госзаказчика / под ред. А.А. Храмкина. — 7-е изд., доп. — М.: ИД «Юриспруденция», 2010. — 800 с.

158. *Петров, Д.Е.* Отрасль права [Текст] / Д.Е. Петров; под ред. М.И. Байтина. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2004. — 192 с.

159. *Писарева, Е.Г.* Правовое положение государственных учреждений в сфере финансов [Текст] / Е.Г. Писарева; под ред. Н.И. Химичевой. — М.: Юрлитинформ, 2011. — 216 с.

160. Публичные финансы Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию [Текст] / под ред. А.Н. Козырина. — М.: ЦППИ, 2007. — 177 с.

161. *Ровинский, Е.А.* Основные вопросы теории советского финансового права [Текст] / Е.А. Ровинский. — М.: Госюриздат, 1960. — 193 с.

162. *Рукавишникова, И.В.* Метод финансового права [Текст] / И.В. Рукавишникова; отв. ред. Н.И. Химичева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 288 с.

163. Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика: учебник / под общ. ред. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина. — М.: ООО «Астраполиграфия», 2007. — 610 с.

164. *Смотрицкая, И.И.* Экономика государственных закупок [Текст] / И.И. Смотрицкая. — М.: Книжный дом «Либрикон», 2009. — 232 с.

165. *Соколова, Э.Д.* Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований [Текст] / Э.Д. Соколова. — М.: ИД «Юриспруденция», 2009. — 264 с.

166. *Строганов, А.А.* Госзаказ и контроль за его размещением [Текст] / А.А. Строганов. — М.: ИД «Юриспруденция», 2010. — 208 с.

167. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. — 640 с.
168. Финансовое право / под ред. В.В. Бесчеревных и С.Д. Цыпкина. — М.: Юридическая литература, 1967. — 420 с.
169. Финансовое право Российской Федерации: учебник / отв. ред. М.В. Карасева. — М.: Юристъ, 2004. — 576 с.
170. Финансовое право: учебник / отв. ред. и авт. предисл. С.В. Запольский. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Юридическая фирма «Контракт»: Волтерс Клувер, 2011. — 792 с.
171. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — 768 с.
172. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. — 752 с.
173. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. — М.: ООО «ТК Велби», 2003. — 536 с.
174. Финансовое право: учебник / под ред. И.И. Кучерова. — М.: Эксмо, 2011. — 592 с.
175. Финансовое право: учебное пособие / отв. ред. И.В. Рукавишникова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: НОРМА, 2009. — 592 с.
176. *Храмкин, А.А.* Противодействие коррупции в госзакупках [Текст] / А.А. Храмкин. — 2-е изд., доп. — М.: ИД «Юриспруденция», 2011. — 152 с.
177. *Худяков, А.И.* Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть [Текст] / А.И. Худяков. — Алматы: ТОО «Баспа», 2001. — 272 с.
178. Ценообразование в сфере государственных закупок: учебное пособие / под ред. В.В. Наумова. — М.: ИНФРА-М, 2010. — 317 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

179. *Андреева, Л.В.* Реформа государственных и муниципальных закупок: основные нововведения [Текст] / Л.В. Андреева // Право и экономика. — 2013. — № 8. — С. 4–10.

180. *Андреева, Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования [Текст] / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 11. — С. 3–16.

181. *Ахрем, Н.В.* Конституция и финансовая деятельность государства [Текст] / Н.В. Ахрем // Ленинградский юридический журнал. — 2009. — №4 (18). — С. 129–140.

182. *Баранов, В.М.* Законодательная дефиниция как общеправовой феномен [Текст] / В.М. Баранов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (г. Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. — Н. Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. — С. 24–66.

183. *Баранов, В.М.* Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции. Вместо предисловия [Текст] / В.М. Баранов, П.С. Пацуркивский, Г.О. Матюшкин // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (г. Черновцы, 21–23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. — Н. Новгород: Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр «Юридическая техника», 2007. — С. 15, 24–66.

184. *Белов, В.Е.* К вопросу о концепции закона о размещении заказов [Текст] / В.Е. Белов // Законодательство. — 2010. — №9. — С. 23–29.

185. *Богдан, В.Г.* Новеллы в обеспечении исполнения обязательств сторонами государственного контракта в рамках Федеральной контрактной системы [Текст] / В.Г. Богдан // ЭНИ «Военное право». — 2013. — Вып. 4.

186. *Богданова, А.В.* Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации [Текст] / А.В. Богданова // Финансовое право. — 2012. — № 6. — С. 27–31.

187. *Богданова, И.С.* Взаимодействие частноправовых и публично-правовых начал при размещении государственного заказа [Текст] / И.С. Богданова // Правоведение. — 2010. — №1. — С. 104–114.

188. *Бурмистров, А.А.* Становление института государственного заказа в России: вопросы правового регулирования [Текст] / А.А. Бурмистров // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4. — С. 289–290.

189. *Бельский, К.С.* Оригинальный взгляд на предмет финансового права [Текст] / К.С. Бельский // Государство и право. — 2005. — № 4. — С. 117–120.

190. *Гатаулина Р.* Тенденции правового регулирования государственных закупок [Текст] / Р. Гатаулина // Безопасность бизнеса. — 2011. — №1. — С. 23–24.

191. *Голубев, А.В.* Расходное обязательство как правовое основание формирования и реализации расходов бюджета, ориентированных на результат [Текст] / А.В. Голубев // Финансовое право. — 2013. — № 4. — С. 12–17.

192. *Демин А.А.* Институциональные преобразования системы размещения государственного заказа в России [Текст] / А.А. Демин, Н.К. Демина // Госзаказ: Управление. Размещение. Обеспечение. — 2008. — № 1.— С. 2–22.

193. *Запольский, С.В.* К вопросу о роли финансового права в правовой системе России [Текст] / С.В. Запольский // Финансовое право. — 2010. — № 8. — С. 2–7.

194. *Землянская, Н.И.* О понятии «расходы бюджета» [Текст] / Н.И. Землянская // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3 (33). — С. 72–75.

195. *Зырянова, Т.В.* Ведомственный финансовый контроль на современном этапе [Текст] / Т.В. Зырянова // Бюджет. — 2012. — № 6. — С. 16–21.

196. *Ивлиева, М.Ф.* Бюджетное право и вопросы имущественной ответственности казны [Текст] / М.Ф. Ивлиева, А.Е. Тарло // Законодательство. — 2012. — № 10. — С. 72–77.

197. *Карпов, Э.С.* К вопросу о принципах бюджетного контроля [Текст] / Э.С. Карпов // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения): сборник тезисов докладов. — 2011. — С. 163–164.

198. *Кикавец, В.В.* Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей — основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации [Текст] / В.В. Кикавец. Подготовлено для СПС «КонсультантПлюс».

199. *Кичик, К.В.* Государственные нужды как сущностный признак государственного заказа по российскому законодательству [Текст] / К.В. Кичик // Предпринимательское право. — 2010. — №2. — С. 25–31.

200. *Клещенко, Ю.Г.* Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности [Текст] / Ю.Г. Клещенко, М.М. Савченко // Финансовое право. — 2009. — № 5. — С. 12–16.

201. *Крохина, Ю.А.* Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве [Текст] / Ю.А. Крохина // Финансовое право. — 2012. — № 5.

202. *Куриц, Н.А.* О проблемах правового регулирования и дальнейшего совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных заказов [Текст] / Н.А. Курц // Право и экономика. — 2011. — №2. — С. 9–14.

203. *Лавров, А.* Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы [Текст] / А. Лавров // Финансы. — 2004. — № 3. — С. 9–14.

204. *Лапина, М.А.* Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества [Текст] / М.А. Лапина, А.В. Лапин // Финансовое право. — 2012. — № 4. — С. 2–6.

205. *Лукьянова, Т.Г.* Методы финансовой деятельности [Текст] / Т.Г. Лукьянова // Гражданское право. — 2006. — № 4. — С. 38–41.

206. *Максимов, Ю.А.* Финансы и финансовая деятельность государства (правовая и экономическая сущность) [Текст] / Ю.А. Максимов // Мир экономики и права. — 2010. — № 2. — С. 10–16.

207. *Маринчак, Н.Ю.* Правовые аспекты размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд [Текст] / Н.Ю. Маринчак // Вестник Восточной экономико-юридической гуманитарной академии. — 2010. — №5(49). — С. 50–55.

208. *Маркелов, К.Б.* Вопросы соотношения правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки и государственные (местные) расходы [Текст] / К.Б. Маркелов // Финансовое право. — 2011. — № 2. — С. 4–8.

209. *Маркелов, К.Б.* Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки [Текст] / К.Б. Маркелов // Юрист. — 2011. — №5. — С. 27–33.

210. *Маркелов, К.Б.* Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок [Текст] / К.Б. Маркелов // Финансовое право. — 2010. — № 9. — С. 2–4.

211. *Мирзанурова, Н.* Государственные и муниципальные заказы: расходование бюджетных средств [Текст] / Н. Мирзанурова // Законность. — 2010. — № 7. — С. 38–41.

212. *Миронова, С.М.* Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития [Текст] / С.М. Миронова // Финансовое право. — 2009. — № 4. — С. 6–9.

213. *Немченко, Э.В.* Развитие законодательства РФ о размещении государственных и муниципальных заказов [Текст] / Э.В. Немченко // Аграрное и земельное право. — 2010. — №4. — С. 30–34.

214. *Нищимная, С.А.* К вопросу о финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления [Текст] / С.А. Нищимная // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2009. — №3. — С. 17–19.

215. *Овсянников, Л.Н.* Государственный финансовый контроль: подходы к стандартизации [Текст] / Л.Н. Овсянников // Финансы.— 2010. — № 2. — С. 70–73.

216. *Поленина, С.В.* Система права и система законодательства в современных условиях [Текст] / С.В. Поленина // Правоведение. — 1987. — № 5. — С. 29–37.

217. *Рукавишникова, И.В.* Категория «финансовая политика», «финансовая деятельность государства» и «финансовые отношения» в контексте правовой и экономической наук [Текст] / И.В. Рукавишникова // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. — 2010. — №4 (56). — С. 12–15.

218. *Саттарова, Н.А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок [Текст] / Н.А. Саттарова // Юридический мир. — 2014. — № 1. — С. 56–60.

219. *Тихомиров, Ю.А.* Обеспечение законности [Текст] / Ю.А. Тихомиров // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. — 2005. — № 168. — С. 213–221.

220. *Топоров, А.А.* Пилотный проект по контрактной системе [Текст] / А.А. Топоров // Бюджет. — 2013. — № 9. — С. 20–25.

221. *Яковлев, В.Ф.* Роль публичного и частного права в регулировании экономики [Текст] / В.Ф. Яковлев, Э.В. Талапина // Журнал российского права. — 2012. — № 2(182). — С. 5–16.

222. *Ялбулганов, А.А.* Модернизация системы органов регионального финансового контроля (финансово-правовой аспект) [Текст] / А.А. Ялбулганов // Государство и право. — 2010. — № 12. — С. 42–50.

223. *Яруллин, С.М.* История возникновения и развития государственного заказа в России [Текст] / С.М. Яруллин // История государства и права. — 2010. — № 20. — С. 26–29.

Диссертации и авторефераты диссертаций

224. *Арыкбаев, Р.К.* Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов: автореф. дис. ... д-ра экон. наук [Текст] / Р.К. Арыкбаев. — М., 2011. — 42 с.

225. *Астафуров, Н.В.* Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.В. Астафуров. — М., 2009. — 22 с.

226. *Астахова, М.В.* Гражданско-правовое регулирование государственного заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / М.В. Астахова. — Ростов н/Д, 2013. — 27 с.

227. *Барзилов, Д.С.* Дозволение как способ правового регулирования налогового администрирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.С. Барзилов. — Саратов, 2011. — 27 с.

228. *Белов, В.Е.* Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.Е. Белов. — М., 2006. — 232 с.

229. *Гаджиева, В.Т.* Совершенствование финансового обеспечения государственных (муниципальных) заказов: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В.Т. Гаджиева. — Махачкала, 2012. — 22 с.

230. *Геллер, А.Я.* Государственный заказ в системе управления региональной экономикой: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / А.Я. Геллер. — Казань, 2012. — 23 с.

231. *Гладков, В.С.* Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.С. Гладков. — Ростов н/Д, 2008. — 27 с.

232. *Грачева, Е.Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.Ю. Грачева. — М., 2000. — 37 с.

233. *Давлетшина, Л.М.* Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Л.М. Давлетшина. — Казань, 2007. — 28 с.

234. *Зарубин, А.С.* Основания возникновения и защита прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.С. Зарубин. — М., 2012. — 26 с.

235. *Зибзеева, Е.В.* Финансовые инструменты эффективного использования бюджетных средств при размещении государственного заказа: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / Е.В. Зибзеева. — Ростов н/Д, 2013. — 27 с.

236. *Золотарева, А.Б.* Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Б. Золотарева. — М., 2004. — 25 с.

237. *Карасева, М.В.* Финансовое првоотношение: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / М.В. Карасева. — М., 1998. — 41 с.

238. *Карасева, С.В.* Правовое регулирование размещения государственного заказа и исполнения договора на оказание услуг для государственных, муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.В. Карасева. — М., 2013. — 23 с.

239. *Кикавец, В.В.* Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Кикавец. — М., 2010. — 27 с.

240. *Киримова, Е.А.* Правовой институт: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.А. Киримова. — Саратов, 1998. — 23 с.

241. *Кузнецов, В.И.* Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.И. Кузнецов. — М., 2005. — 226 с.

242. *Лисицын, Д.А.* Финансовая деятельность государства: содержание, методы осуществления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Д.А. Лисицын. — Челябинск, 2004. — 24 с.

243. *Литвинова, Ю.М.* Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.М. Литвинова. — Саратов, 2011. — 26 с.

244. *Лиходаева, Н.Г.* Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2013. — 26 с.

245. *Лукьянова, Т.Г.* Финансовая деятельность как предмет финансово-правового регулирования в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Т.Г. Лукьянова. — Тюмень, 2005. — 28 с.

246. *Маркелов, К.Б.* Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / К.Б. Маркелов. — М., 2012. — 18 с.

247. *Михайлова, А.А.* Подрядные работы для государственных нужд: особенности правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Михайлова. — СПб., 2005. — 23 с.

248. *Нестеров, А.Е.* Организационно-экономические формы регулирования бюджетных расходов при закупке услуг для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / А.Е. Нестеров. — М., 2013. — 24 с.

249. *Овчинский, В.А.* Развитие института федеральной контрактной системы: автореф. дис. ... канд. экон. наук [Текст] / В.А. Овчинский. — М., 2013. — 23 с.

250. *Пашенцев, Д.А.* Правовое регулирование финансовой деятельности в Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века): дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Д.А. Пашенцев. — М., 2005. — 341 с.

251. *Покачалова, Е.В.* Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Е.В. Покачалова. — Саратов, 2007. — 66 с.

252. *Разгильдиева, М.Б.* Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / М.Б. Разгильдиева. — Саратов, 2011. — 54 с.

253. *Рахимов, Э.Х.* Гражданско-правовое регулирование государственного заказа в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Э.Х. Рахимов. — СПб., 2010. — 21 с.

254. *Смирникова, Ю.Л.* Регулятивная функция финансового права: системный подход и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Ю.Л. Смирникова. — М., 2012. — 41 с.

255. *Смирникова, Ю.Л.* Финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.Л. Смирникова. — М., 2002. — 25 с.

256. *Смотрицкая, И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: автореф. дис. ... д-ра экон. наук [Текст] / И.И. Смотрицкая. — М., 2009. — 55 с.

257. *Сушков, С.Ю.* Административная ответственность за нарушение законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.Ю. Сушков. — Челябинск, 2007. — 30 с.

258. *Тихомиров, А.С.* Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.С. Тихомиров. — М., 2009. — 25 с.

259. *Цыренжапов, Ч.Д.* Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ч.Д. Цыренжапов. — Омск, 2005. — 27 с.

260. *Черноверхский, А. М.* Финансово-правовое регулирование публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 21 с.

261. *Шмелева, М.В.* Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.В. Шмелева. — Саратов, 2013. — 32 с.

262. *Щербаков, В.А.* Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.А. Щербаков. — М., 2009. — 28 с.

263. *Яковенко, В.В.* Государственный заказ как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Волгоград, 2010. — 32 с.

Справочная литература

264. Большой российский энциклопедический словарь. — М.: БРЭ, 2003. — 1888 с.
265. Большой толковый словарь русского языка: ок. 60 000 слов / под ред. Ушакова. — М.: АСТ, Астрель, 2004. — 1268 с.
266. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 858 с.
267. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 2 т. — Т. 1: А-О / под ред. Е. Дружинина, И. Костраба, Д. Кадыров и др. [Текст] / В.И. Даль. — Тверь: ОАО «Тверской полиграфический комбинат», 2000. — 719 с.
268. Краткий экономический словарь / сост. В.Г. Слагода. — М.: Форум, 2009. — 128 с.
269. *Ожегов, С.И.* Словарь русского языка: ок. 57 000 слов [Текст] / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. — 18-е изд., стер. — М.: Русский язык, 1986. — 797 с.
270. *Райзберг, Б.А.* Современный социэкономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг. — М.: ИНФРА — М, 2009. — 629 с.

Ресурсы сети «Интернет»

271. *Алеева, Е.Г., Сугаипова, И.В.* Аудит бюджетных средств // Вестник Адыгейского государственного университета. — Сер. 5: Экономика. — № 4/2011. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/audit-byudzhethnyh-sredstv> (дата обращения: 06.06.2014).
272. Постановление Администрация города Томска от 23 августа 2012 г. № 987 (в ред. от 1 апреля 2013 г. № 311). URL: <http://docs.pravo.ru / document / view / 27209114/> (дата обращения: 16.05.2013).
273. Постановление Председателя Контрольно-Счетной палаты муниципального образования город Салехард от 28 октября 2013 г. № 9 «Об утверждении стандарта финансового контроля “Проведение экспертно-

аналитического мероприятия "Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг"»». URL: <http://www.s-ksp.ru/legal/docs/67/1008/> (дата обращения: 06.06.2014).

274. Приказ Министерства финансов Омской области от 10 июня 2011 г. «О порядке и методике планирования бюджетных ассигнований областного бюджета на 2012–2014 годы» (с изм. на 13 февраля 2013 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/943043173> (дата обращения: 21.08.2013).

275. Проект Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, разработанный Министерством финансов РФ. URL: <http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/index.php?%20oR%206%20Ike%206> (дата обращения: 26.10.2013).

276. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmain/home> (дата обращения: 20.01.2013)

277. Законопроект 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг (в части регулирования государственных и муниципальных закупок)» . URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=68702-6&02> (дата обращения: 13.02.2013).

278. Данные Департамента развития контрактной системы, находящегося в ведении Министерства экономического развития РФ. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/system/> (дата обращения: 20.09.2014).

279. Сведения о проведении Прокуратурой Чеченской республики проверок соблюдения законодательства о размещении заказов. URL: <http://www.chechproc.ru/> (дата обращения: 12.09.2014).

280. Сведения о проведении Прокуратурой Тернейского района Приморского края проверок исполнения требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. URL: <http://prosecutor.ru/news/prokuratura-terneyskogo/2014-07-29-v-terneyskom-rayone.htm> (дата обращения: 12.09.2014).

