

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2015

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: **Саттарова Нурия Альвановна**
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВПО «Башкирский государственный
университет», заведующая кафедрой

Лайченкова Наталия Николаевна
кандидат юридических наук, доцент,
Саратовский социально-экономический
институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Российский
экономический университет имени
Г.В. Плеханова», доцент

Ведущая организация ФГАОУ ВПО «Северо-Кавказский
федеральный университет
(юридический институт)

Защита состоится 3 июня 2015 года в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.239.01 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru/diss.phtml>).

Автореферат разослан «__» апреля 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Кобзева Елена Васильевна

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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. Черновехского, 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. Шибеева, 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.

Отдельные положения диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность Федерального казенного учреждения «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения главного управления МВД РФ по Саратовской области», государственного учреждения - Управление пенсионного фонда РФ в Саратовском районе Саратовской области,

государственного унитарного предприятия «Саратовское областное бюро технической инвентаризации и оценки недвижимости», что подтверждается актами о внедрении.

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

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, характеризуется степень ее научной разработанности; определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, его теоретическая и методологическая основы, нормативно-правовая база; формулируются основные выводы, обусловившие научную новизну; приводятся данные об апробации результатов исследования.

В главе первой «Теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», состоящей из двух параграфов, исследуются основные понятия контрактной системы в сфере закупок, формулируются их авторские определения; рассматривается правовая природа института контрактной системы в сфере закупок, определяется его место в системе финансового права как отрасли российского права, отрасли науки и учебной дисциплины, в системе всего российского законодательства.

Первый параграф «Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» посвящен анализу основных понятий контрактной системы в сфере закупок, а также исследованию содержания, целей и предмета правового регулирования данной системы.

Для того чтобы раскрыть сущность и особенности понятийного аппарата контрактной системы в сфере закупок, рассматривается процесс

нормативного закрепления его ведущих понятий в различные временные периоды.

На основе проведенного анализа нормативно-правовых актов, правоприменительной практики и мнений ученых автор приходит к выводу, что под государственным (муниципальным) заказом следует понимать урегулированную законом деятельность государственных, муниципальных и иных заказчиков, направленную 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.

Устанавливается, что в Законе о контрактной системе в отличие от ранее действовавших нормативно-правовых актов, регулировавших государственные закупки, отсутствует понятие «государственные и муниципальные нужды», поэтому предложено дополнить статью 3 Закона о контрактной системе пунктом 1.1, закрепляющим данное понятие. Авторское определение понятия «государственные и муниципальные нужды» выносится на защиту.

Аргументировано, что легальное понятие контрактной системы в сфере закупок 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. Приведенное в статье 3 Закона о контрактной системе определение является сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы. В связи с этим формулируются авторские понятия «контрактная система» и «участники контрактной системы в сфере закупок», которые предлагается закрепить в статье 3 Закона о контрактной системе.

Исследуя содержание и предмет правового регулирования контрактной системы в сфере закупок, диссертант приходит к выводу, что данная система воплощается посредством поэтапной реализации каждого из ее элементов,

причем одним из таких элементов является процесс финансирования государственных и муниципальных нужд, правовое регулирование которого осуществляется нормами бюджетного законодательства Российской Федерации. Однако выявлено, что в Законе о контрактной системе данный этап оставлен без внимания.

Во втором параграфе «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе финансового права и в системе российского законодательства» на основе общетеоретических выводов ученых о системе права, системе законодательства и их структурных элементах, а также базируясь на мнениях специалистов, исследующих проблемы предмета и системы финансового права, институт контрактной системы в сфере закупок рассмотрен как институт финансового права как отрасли права, отрасли науки и учебной дисциплины, а также как межотраслевой (комплексный) институт российского законодательства. Определены публично-правовые и частноправовые начала правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Выявлены финансово-правовые признаки института контрактной системы в сфере закупок. В частности, установлен предмет правового регулирования данного института, доказано, что ведущим методом правового регулирования данной системы является императивный метод (основной в финансовом праве), поскольку институт контрактной системы в сфере закупок охватывает своим регулированием общественные отношения по удовлетворению публичных нужд, где одной стороной всегда выступают публично-правовое образование и государственные органы (органы местного самоуправления), которые издадут 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. 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 заключение контрактов (гражданско-правовых договоров)).

Исследование принципов, на которых основывается институт контрактной системы в сфере закупок, дает основание заключить, что, кроме специальных и общеправовых принципов, контрактная система основывается также на общеотраслевых принципах финансового права.

Рассмотрение предмета и метода правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок, принципов, на которых он основывается, дает возможность утверждать, что этот институт (в его публично-правовых аспектах) является институтом финансового права как отрасли российского права и входит в его систему.

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих контрактную систему в сфере закупок, позволил сделать вывод, что общественные отношения, возникающие во время реализации контрактной системы в сфере закупок, регулируются не только нормами актов финансового законодательства, но и нормами актов смежных отраслей российского законодательства, регламентирующими различные аспекты отношений, возникающих в указанной сфере, что свидетельствует о взаимосвязи публичного и частного начал в регулировании данных отношений и предоставляет возможность определить институт контрактной системы в сфере закупок в системе российского законодательства как межотраслевой (комплексный) институт законодательства.

В главе второй «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе методов финансовой деятельности государства и муниципальных образований», объединяющей три параграфа,

рассматриваются вопросы финансово-правового регулирования распределения и использования публичных денежных фондов с помощью контрактной системы в сфере закупок; выявляются особенности финансового контроля за эффективностью использования финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), расходуемых через данную систему.

Первый параграф *«Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеристика ее основных направлений и методов»* посвящен исследованию теоретических основ одного из категориальных понятий финансово-правовой науки — понятию «финансовая деятельность государства (муниципальных образований)», особенностей таких направлений данной деятельности, как распределение и использование публичных денежных фондов Российской Федерации и применяемых при их реализации методов.

На основании анализа и обобщения работ представителей отечественных научных школ финансового права дается финансово-правовая характеристика понятия «финансовая деятельность государства и муниципальных образований»). Так, устанавливается, что финансовая деятельность государства (муниципальных образований) имеет следующие особенности: осуществляется государством (муниципальными образованиями) в лице уполномоченных органов; основными ее направлениями (функциями) 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; ее целью выступает обеспечение выполнения задач и функций государства (муниципальных образований) в соответствии с его финансово-правовой политикой.

Отмечается, чтобы иметь более четкое представление о таком направлении финансовой деятельности государства (муниципальных

образований), как распределение финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), его следует рассматривать как процесс, состоящий из следующих взаимосвязанных элементов: во-первых, установление субъектов, реализующих цели, задачи, функции государства и муниципальных образований (доказывается, что эти субъекты также выступают заказчиками в отношениях по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд); во-вторых, выявление государственных и муниципальных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства и муниципальных образований и их объединение в финансово-плановые акты (в частности, в планы закупок и планы-графики закупок); в-третьих, определение источников финансирования данных нужд, а также установление сроков их удовлетворения; в-четвертых, доведение бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до соответствующих субъектов посредством их распределения между ними с применением методов финансирования и кредитования.

Впервые в науке финансового права наряду с методами наличных и безналичных расчетов, применяемых на этапе использования публичных денежных фондов, выявлен и исследован метод осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд через контрактную систему. Присутствие данного метода подтверждается тем, что именно во время реализации процедур закупок происходит непосредственное расходование денежных фондов Российской Федерации 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.

Во втором параграфе *«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» исследуются вопросы регулирования контрактной системы в сфере закупок нормами финансового права, анализируются особенности реализации каждого из элементов данной системы.

Рассматривая финансовые правоотношения, возникающие в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, диссертант обращает внимание на субъектов, выступающих заказчиками. Дается авторское определение понятиям «государственный заказчик», «муниципальный заказчик», «заказчик». Доказывается, 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, поэтому данных субъектов следует рассматривать в качестве отдельных видов юридических лиц, выполняющих полномочия заказчиков. Определение данного понятия и предложения по соответствующему изменению законодательства сформулированы автором и вынесены на защиту.

Исследуя каждый из этапов реализации контрактной системы в сфере закупок, автор резюмирует, что стадия определения государственных и муниципальных нужд является одной из стадий финансово-правового регулирования распределения публичных финансовых ресурсов, которая реализуется посредством планирования закупок. Данный этап неразрывно связан с бюджетным процессом Российской Федерации и его правовое регулирование происходит в том числе с применением норм финансового права.

Анализируя нормы Закона о контрактной системе и нормы подзаконных правовых актов, регулирующих составление планов закупок и планов графиков закупок, диссертант приходит к выводу, что они имеют некоторые пробелы, неточности и противоречия, связанные с особенностями

определения сроков утверждения и формирования данных финансово-плановых актов. Выявленные коллизии требуют устранения, поскольку процесс планирования закупок на удовлетворение государственных и муниципальных нужд занимает особое место в осуществлении публичных расходов и сказывается на эффективности последних. Предлагаются пути решения данных проблем.

Рассматривая особенности планирования закупок, автор выявил следующие особенности финансово-правового регулирования и значения таких элементов планирования, как: идентификационный код закупки; цели закупки; обоснование закупки; определение начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и др.

Доказано, что отдельным этапом реализации контрактной системы в сфере закупок, регулируемым нормами финансового права и отдельных его институтов, является финансирование государственных и муниципальных потребностей. Данный этап осуществляется в рамках бюджетного процесса Российской Федерации и включается в стадию исполнения бюджета по расходам.

Обосновывается положение о том, что этап удовлетворения государственных и муниципальных нужд путем закупки товаров, работ, услуг является одним из способов реализации такого направления публичной финансовой деятельности, как использование денежных ресурсов России.

В процессе исследования составных элементов вышеобозначенного этапа диссертантом было 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 частности, установлено, что одной из них является несоблюдение банками требований к содержанию банковской гарантии, предусмотренных статьей 45 Закона о контрактной системе. Выдача такой гарантии ведет к срыву заключения

контракта (что влечет значительные финансовые потери для заказчика) и как следствие признание поставщика (подрядчика, исполнителя), представившего данную гарантию, недобросовестным и включение его в соответствующий реестр. Предложения по устранению данных проблем сформулированы в качестве положения, выносимого на защиту.

Третий параграф *«Финансовый контроль в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»* посвящен рассмотрению вопросов осуществления финансового контроля за расходами публичных денежных фондов, направляемых на закупку товаров, работ, услуг, для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Анализируются нормы правовых актов, в том числе финансовых, регулирующих каждый из видов контроля, проводимого в сфере государственных (муниципальных) закупок, а также полномочия государственных (муниципальных) органов в данной области.

Выявлено, что контроль за реализацией контрактной системы в сфере закупок является составным элементом данной системы, от эффективности проведения которого зависит удовлетворение государственных и муниципальных нужд. В свою очередь одним из видов вышеобозначенного контроля выступает финансовый контроль, направленный на проверку эффективности и целевого использования финансовых ресурсов Российской Федерации в процессе государственных и муниципальных закупок, соблюдение государственной финансовой дисциплины в данной области и предотвращение коррупции.

Установлено, что проведение финансового контроля в сфере закупок является неотъемлемым элементом финансово-бюджетного контроля государства (муниципальных образований), осуществляемого практически на каждой стадии контрактной системы, что в очередной раз подчеркивает финансово-правовую направленность в регулировании отношений, возникающих в сфере государственных (муниципальных) закупок. В связи с

этим вышеобозначенный контроль должен проводиться в том числе на основании положений законодательства Российской Федерации о финансовом контроле и достижений правовой науки по вопросам совершенствования финансового контроля.

В заключении подводятся основные итоги проведенного исследования; формулируются выводы и обобщаются предложения, направленные на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в области финансово-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Основные результаты диссертационного исследования отражены в следующих опубликованных автором работах:

*Статьи в рецензируемых научных изданиях,
рекомендованных ВАК при Минобрнауки РФ*

1. Сушко, Е. А.¹ Проблемы нормативного закрепления понятия «государственный заказ» в российском законодательстве [Текст] / Е. А. Сушко // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3 (33). — С. 220–225 (0,3 п.л.).

2. Сушко, Е. А. Основы реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (финансово-правовой аспект) [Текст] / Е. А. Сушко // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 6 (95). — С. 236–241 (0,5 п.л.).

3. *Малыхина, Е. А.* Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Текст] / Е. А. Малыхина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 2 (97). — С. 249–253 (0,5 п.л.).

¹ Фамилия изменена в связи с вступлением в брак.

Статьи в иных научных изданиях

4. Сушко, Е. А. К вопросу о повышении эффективности правового регулирования отношений в сфере государственного заказа [Текст] / Е. А. Сушко // Институциональные проблемы современного финансового права : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 2 июня 2011 г.) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. — С. 177–180 (0,2 п.л.).

5. Сушко, Е. А. Публично-правовые начала в правовом регулировании отношений в области государственного заказа [Текст] / Е. А. Сушко // Современная юридическая наука и правоприменение (IV Саратовские правовые чтения) : сб. тез. докл. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 3–4 июня 2011 г.) / [редкол.: О. С. Ростова (отв. ред.) и др.]. — Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2011. — С. 201–202 (0,2 п.л.).

6. Сушко, Е. А. К вопросу об определении государственных нужд в процессе реализации государственного заказа [Текст] / Е. А. Сушко // Право и его реализация в XXI веке : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч. / под общ. ред. С. Н. Туманова. — Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2011. — Ч. 2. — С. 85–86 (0,2 п.л.).

7. Сушко, Е. А. Проблемы обеспечения финансовой безопасности государства в процессе реализации института государственного заказа [Текст] / Е. А. Сушко // Финансовая безопасность: экономические и правовые проблемы : сб. науч. тр. по матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 31 мая 2012 г.) / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. — Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2012. — С. 191–195 (0,2 п.л.).

8. *Сушко, Е. А.* К вопросу о соотношении понятий «государственный заказ» и «государственная закупка» [Текст] / Е. А. Сушко // Актуальные вопросы современной юридической науки : сб. науч. тр. по матер. IV всерос. науч.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов (г. Балаково, 7 декабря 2012 г.) ; Балаковский филиал ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». — Саратов, 2013. — С. 181–183 (0,2 п.л.).

9. *Сушко, Е. А.* Особенности отношений, возникающих в процессе реализации государственного заказа и их влияние на развитие конкуренции [Текст] / Е. А. Сушко // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере пресечения недобросовестной конкуренции : по матер. I междунар. науч.-практ. конф. (г. Саратов, 23 марта 2013 г.). — Саратов : Научная книга, 2013. — С. 23–26 (0,2 п.л.).

10. *Сушко, Е. А.* Актуальные вопросы финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов [Текст] / Е. А. Сушко // Финансовое право: прошлое, настоящее и будущее : сб. ст. по матер. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию Н.И. Химичевой / [редкол.: Е. В. Покачалова (отв. ред.) и др.]. — Саратов : Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2014. — С. 321–325 (0,2 п.л.).

11. *Малыхина, Е. А.* Особенности финансово-правового регулирования формирования государственных и муниципальных нужд в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг [Текст] / Е. А. Малыхина // Актуальные вопросы современной юридической науки : сб. науч. тр. по матер. V всерос. науч.-практ. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов, посвященный двадцатилетию принятия Конституции Российской Федерации (г. Балаково, 6 декабря 2013 г.) ; Балаковский филиал ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». — Саратов : Наука, 2014. — С. 366–368 (0,2 п.л.).