

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

Экз. № _____

Юдин Владислав Андреевич

**БЮДЖЕТНО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Специальность 12.00.04 — Финансовое право,
налоговое право, бюджетное право

Диссертация

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Н. А. Поветкина

Москва — 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Бюджетно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	14
§ 1. Основы бюджетно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	14
§ 2. Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	29
§ 3. Правовые гарантии функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	50
Глава 2. Правовое регулирование бюджетных отношений, возникающих в процессе функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	70
§ 1. Бюджетно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	70
§ 2. Правовой механизм осуществления финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	94
§ 3. Применение информационных технологий в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	116
Заключение	129
Библиографический список	134

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Повышение эффективности использования государством бюджетных средств в условиях кризисных явлений в экономике приобретает наибольшую актуальность и стратегическое значение для дальнейшего развития Российской Федерации. Неслучайно задачам повышения эффективности бюджетных расходов уделено особое внимание в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов¹, в том числе и в рамках развития контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система).

Вследствие возникновения новых и расширения существующих направлений расходования бюджетных средств перед государством встает вопрос об оптимальном структурировании этих направлений и создании современных правовых инструментов, способствующих динамичному развитию страны.

Согласно данным Минфина России, по результатам 2020 г. размещено извещений об осуществлении закупок на сумму 9,4 трлн рублей². В связи с этим перед контрактной системой как инструментом оптимизации расходов государства стоит сложная задача — в режиме необходимой экономии финансовых ресурсов обеспечить максимально эффективное их использование.

Действующее законодательство РФ определяет единственный источник финансового обеспечения государственных и муниципальных нужд —

¹ Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

² См.: Вводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // Минфин России : [официальный сайт]. URL: https://mi.gov.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/?id_38=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_municipalnykh_nuzhd (дата обращения: 19.07.2021).

бюджетные средства. Соответственно, и механизмы, заложенные в основу контрактной системы направлены исключительно на удовлетворение государственно значимых нужд и потребностей за счет единственного источника - средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Использование таких механизмов, несомненно, должно осуществляться в соответствии с принципами единства экономического пространства, свободы осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, свободы перемещения товаров и услуг, поддержания «здоровой» конкуренции между участниками хозяйственной деятельности.

Проблеме обеспечения повышения эффективности использования бюджетных средств за счет задействования контрактной системы в сфере закупок имманентна тонкая грань между административным, гражданским и бюджетным регулированием, что вызывает дополнительный интерес к выбранной теме и объясняет необходимость проведения исследования контрактной системы с позиций бюджетно-правового регулирования.

Несмотря на междисциплинарность исследуемой темы, природа контрактной системы имеет приоритетный бюджетно-правовой характер, поскольку предпосылки создания института государственных закупок связаны с удовлетворением потребностей публично-правовых образований за счет бюджетных средств, а также с повышением эффективности расходов бюджетов бюджетной системы РФ. Смещение приоритетов неизбежно приведет к возрастанию риска ненадлежащего использования бюджетных средств, направляемых государством (муниципальными образованиями) на выполнение своих задач и функций.

Данные обстоятельства обуславливают актуальность темы диссертационного исследования, а также необходимость разработки научно обоснованных предложений и рекомендаций по выявлению и обоснованию бюджетно-правовой природы контрактной системы.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на

выявление и обоснование бюджетно-правовой природы контрактной системы. Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач**:

- раскрыть понятие, содержание и значение основ бюджетно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- выявить специфику принципов контрактной системы;

- определить правовые гарантии эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд;

- исследовать бюджетно-правовой статус участников контрактной системы;

- изучить правовой механизм осуществления финансово-бюджетного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг;

- изучить правовые основы применения информационных технологий в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с выявлением и обоснованием бюджетно-правовой природы контрактной системы.

Предметом диссертационного исследования выступают нормативные правовые акты финансового (бюджетного) законодательства РФ и иные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения, возникающие в процессе функционирования контрактной системы, труды отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права, доктринальные работы по финансовому (бюджетному) праву и иным отраслям права, посвященные исследуемой проблематике, официальные данные и правоприменительная практика судебных и иных государственных органов.

Степень научной разработанности темы исследования необходимо оценивать исходя из приоритетности бюджетно-правового характера природы контрактной системы.

Общеправовые исследования проблем эффективности расходования бюджетных средств проводились Ю. В. Арбатской, В. В. Бехер,

О. В. Болтиновой, Е. Л. Васяниной, Т. А. Вершило, О. Г. Воронцовым, А. В. Голубевым, Е. Ю. Грачевой, В. А. Двуреченских, Д. Ю. Завьяловым, Н. А. Поветкиной, И. В. Петровой, А. Н. Сауниным, и другими авторами.

В доктрине финансового (бюджетного) права рассмотрение контрактной системы сквозь призму бюджетно-правового регулирования не нашло широкого освещения. Так, немногочисленные работы по данной тематике исчерпываются диссертационными исследованиями А. Б. Золотаревой (2004 г.), К. Б. Маркелова (2012 г.) и Е. А. Малыхиной (2015 г.), в которых не затрагиваются бюджетно-правовые аспекты современной контрактной системы.

Проблемам гражданско-правовой сущности функционирования контрактной системы посвящены работы О. А. Беляевой, Ф. А. Тасалова и М. В. Шмелевой.

Административно-правовые аспекты функционирования контрактной системы рассматриваются в трудах П. П. Кабытова, В. В. Кикавца, В. И. Кузнецова, А. Ф. Ноздрачева, М. С. Соловьева и других исследователей.

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

Теоретическую основу исследования составили научные труды видных отечественных ученых в области общей теории государства и права: С. С. Алексеева, А. В. Малько, М. Н. Марченко, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, С. М. Шахрая, Г. Ф. Шершеневича и др.

В ходе исследования диссертант обращался к работам советских ученых в области финансового права: В. В. Бесчеревных, Л. К. Вороновой, М. А. Гурвича, М. И. Пискотина, Н. И. Химичевой, И. И. Янжула и др.

Теоретической основой исследования также выступили научные труды современных ученых-правоведов в области финансового и бюджетного права: О. А. Акопяна, К. С. Бельского, С. Я. Боженка, О. В. Болтиновой, Е. Л. Васяниной, Т. А. Вершило, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой,

С. В. Запольского, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, Е. В. Кудряшовой, И. И. Кучерова, И. Б. Лагутина, Н. В. Омелёхиной, А. Г. Пауля, Н. А. Поветкиной, И. В. Петровой, С. В. Рыбаковой, А. Д. Селюкова, Э. Д. Соколовой, С. О. Шохина, А. А. Ялбулганова и др.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, выступающие объектом диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, официальные аналитические и статистические материалы Минфина России, Счетной палаты РФ и иных государственных органов.

Научная новизна исследования определяется разработкой и решением научной задачи, имеющей значение для теории бюджетного права и смежных отраслей, и заключается в расширении научных представлений о бюджетно-правовой природе контрактной системы, упорядочивании и совершенствовании категориально-понятийного аппарата доктрины финансового (бюджетного) права, выработке предложений, направленных на совершенствование правового регулирования контрактной системы.

Научная новизна диссертационного исследования, свидетельствующая о личном вкладе автора в науку, также отражена в **положениях, выносимых на защиту**:

1. В целях формирования целостного научного представления о контрактной системе обоснована ее бюджетно-правовая природа, проявляющаяся в реализации бюджетно-правовых основ данной системы (бюджетного законодательства РФ); во взаимозависимости и взаимообусловленности принципов контрактной системы и принципов бюджетного права; в зависимости сроков внесения изменений в законодательство о контрактной системе от начала финансового года; в увязке

сроков планирования государственных закупок со сроком действия федерального закона о бюджете (в рамках финансового года); в реализации бюджетно-правового статуса участников контрактной системы; в процедурах доведения до государственных (муниципальных) заказчиков лимитов бюджетных обязательств и, как следствие, в мониторинге, контроле и аудите, осуществляемых в сфере закупок; в реализации финансового (бюджетного) контроля за осуществлением государственных закупок на всех этапах (от обоснования, планирования до получения конкретного результата); в возможности применения бюджетных мер принуждения к участникам контрактной системы; во взаимообусловленности информационных систем и единстве администратора управления информационными системами, задействованными в процессе осуществления государственных закупок, и т. д.

2. В целях развития доктрины финансового права сформулировано авторское определение понятия «основы бюджетно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», под которыми предлагается понимать целенаправленное воздействие на общественные отношения, складывающиеся при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, обусловленных задачами и функциями государства (муниципальных образований), системы бюджетно-правовых средств, гарантирующих эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы РФ в целях устойчивого социально-экономического развития государства (муниципальных образований).

3. В целях развития доктрины бюджетного права и восполнения пробела в законодательстве о контрактной системе разработано авторское определение понятия «государственные и муниципальные нужды», под которыми предложено понимать объективно существующие потребности государства (муниципального образования) в товарах, работах, услугах, необходимые для реализации задач и функций публично-правовых образований и обеспеченные средствами соответствующего бюджета бюджетной системы РФ.

Обосновывается необходимость закрепления данного понятия в законодательстве о контрактной системе.

4. Установлено, что ввиду неразрывной взаимосвязи бюджетного процесса и функционирования контрактной системы, принципы контрактной системы являются логическим продолжением принципов бюджетного права. При этом обоснована необходимость дополнения перечня принципов контрактной системы, получивших закрепление в действующем законодательстве о контрактной системе, следующими доктринальными принципами: принципом федерализма контрактной системы, принципом непрерывности осуществления закупок, принципом сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов.

5. Доказано, что правовыми гарантиями эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд являются: стабильность и высокое качество законодательства о контрактной системе; институт обоснования закупок (включая нормирование закупок и определение начальной (максимальной) цены контракта); конкурентные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика); обязательное общественное обсуждение закупок; обеспечение исполнения государственных (муниципальных) контрактов; казначейское сопровождение (бюджетный мониторинг) исполнения контрактов; мониторинг, контроль и аудит, осуществляемые в сфере закупок.

6. Выявлено, что деятельность всех участников контрактной системы в той или иной степени регламентируется нормами бюджетного права. В связи с перманентным расширением круга общественных отношений, регулируемых нормами финансового (бюджетного) права бюджетно-правовым статусом обладают не только участники контрактной системы, относящиеся к участникам бюджетного процесса (финансовые органы, органы финансового контроля, Федеральное казначейство, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, органы управления внебюджетными фондами), но и субъекты, не относящиеся к участникам бюджетного процесса (государственные

(муниципальные) учреждения, унитарные предприятия, отдельные государственные корпорации (компании), публично-правовые компании), и субъекты, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права (являющиеся участниками закупки юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и физические лица).

7. Обосновано, что ограничение перечня субъектов, на которых распространяются бюджетные меры принуждения, лишь государственными (муниципальными) заказчиками, значительно снижает потенциал финансового контроля в сфере закупок, поскольку за пределами воздействия таких мер остаются иные субъекты, осуществляющие закупки за счет бюджетных средств. Выявлен правовой дефект действующего механизма финансового контроля в сфере закупок, который заключается в невозможности направления органами внешнего финансового контроля при осуществлении аудита в сфере закупок обязательных к исполнению аудируемыми лицами представлений и предписаний.

8. Аргументировано, что информационные системы (государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее — ГИИС «Электронный бюджет») и единая информационная система в сфере закупок (далее — ЕИС в сфере закупок) в процессе функционирования контрактной системы выступают правовым средством обеспечения эффективности и прозрачности бюджетных расходов, осуществляемых в сфере государственных закупок. Обоснована преждевременность использования технологии блокчейн в указанной системе.

Теоретическая и практическая значимость исследования определена актуальностью и новизной рассматриваемых проблем. На диссертационном уровне проведено исследование бюджетно-правовых основ регулирования общественных отношений, складывающихся при размещении публично-правовыми образованиями государственного (муниципального) заказа. Установлено, что при комплексном характере общественных отношений, возникающих при осуществлении государственных и муниципальных закупок,

бюджетные правоотношения выступают фундаментом для функционирования контрактной системы.

Учитывая выявленную специфику бюджетно-правового регулирования отношений в сфере государственного заказа, автором предложено рассматривать принципы контрактной системы в сфере закупок, закрепленные в Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³ (далее — Закон о контрактной системе), в системной взаимосвязи с принципами бюджетного права.

В рамках исследования выявлена система правовых гарантий при реализации контрактной системы, которые также определяются в качестве самостоятельных правовых средств обеспечения эффективного использования бюджетных средств. Самостоятельной правовой гарантией осуществления закупок признается проводимый органами государственного контроля финансовый (бюджетный) контроль в сфере закупок.

Кроме того, автором предложено идентифицировать статус участников контрактной системы с позиций их вовлеченности в бюджетный процесс, а также продемонстрирован положительный опыт применения информационных технологий при осуществлении государственных и муниципальных закупок.

Практическую значимость исследования составляют предложенные рекомендации по совершенствованию правотворческой и правореализационной деятельности в бюджетной сфере.

Содержащиеся в диссертационном исследовании выводы и предложения, касающиеся основ бюджетно-правового регулирования контрактной системы, совершенствования института правовых гарантий, понимания принципов контрактной системы, применения информационных технологий при осуществлении закупок, особенностей финансового (бюджетного) контроля, идентификации бюджетно-правового статуса участников контрактной системы,

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

могут быть использованы в решении теоретических и практических проблем финансового и бюджетного права, а также в научно-исследовательской деятельности и преподавании учебных дисциплин (финансовое право, бюджетное право).

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на совместном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства и кафедры правового обеспечения публичных финансов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — ИЗИСП).

Теоретические положения диссертации и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России, а также в монографии.

Основные теоретические положения и полученные в результате проведенного исследования выводы использовались:

- при проведении практических занятий в магистратуре ИЗИСП;
- при выступлениях с докладами на конференциях (круглых столах): VII Евразийский антикоррупционный форум «Конфликт интересов: право и этика» (г. Москва, ИЗИСП, 25 апреля 2018 г.); научно-практическая конференция «Бюджетный кодекс Российской Федерации: 20-летие кодификации бюджетного законодательства» (г. Москва, ИЗИСП, 21 ноября 2018 г.); круглый стол «Публичные финансы и налоги: цифровая форма и право» (г. Москва, ИЗИСП, 19 декабря 2018 г.); VIII Евразийский антикоррупционный форум «Право против коррупции: миссия и новые тренды» (г. Москва, ИЗИСП, 20 марта 2019 г.); XIV Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Право перед вызовами технологической революции» (г. Москва, ИЗИСП, 31 мая — 1 июня 2019 г.); XIV Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора С. Н. Братуся (международная научно-практическая конференция (к 115-летию со дня рождения ученого) «Инвестиции в национальном и международном

праве: баланс частных и публичных интересов» (г. Москва, ИЗИСП, 16 октября 2019 г.); научно-практический круглый стол «Управление публичными финансами в условиях пандемии» (г. Москва, ИЗИСП, 13 мая 2020 г.) и др.

Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. БЮДЖЕТНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

§ 1. Основы бюджетно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

По мере усиления роли бюджета как основного публичного фонда денежных средств, формируемого в целях финансирования реализации функций и задач государства (муниципальных образований), растет и важность финансово-правового регулирования расходования бюджетных ресурсов, в том числе и при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд⁴. Неслучайно в последние годы представители финансово-правовой доктрины уделяют особый интерес вопросам финансово-правового регулирования контрактной системы, ведь она все чаще рассматривается в качестве инструмента финансовой деятельности публично-правовых образований⁵.

Исследуя современное состояние правовых основ общественных отношений, складывающихся при функционировании контрактной системы, важно учитывать и предшествующий опыт правовой регламентации государственного заказа, который насчитывает уже не одну сотню лет.

⁴ В рамках настоящей работы в целях избежания терминологических повторов термины «контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд», «контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг», «контрактная система», «государственные закупки», «государственный заказ» используются как идентичные.

⁵ См., напр.: *Поветкина Н. А.* Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 ; *Сафина С. Д.* Казначейское сопровождение контрактов: правовое регулирование и практика финансового контроля // Финансовое право. 2017. № 12. С. 12–15 и др.

Государство давно волнуют вопросы расходования бюджетных средств, из-за чего оно находится в длительном постоянном поиске оптимальной модели процесса обеспечения их эффективного расходования. Исторической точкой отсчета для правового регулирования государственных закупок принято считать эпоху Петра I, в которую был издан ряд указов и иных актов, регламентирующих важнейшие вопросы размещения государственного заказа. Именно тогда, в первой четверти XVIII в., началось и до самого заката Российской империи продолжилось формирование прообразов многих современных институтов в сфере государственного заказа⁶, включая даже антикоррупционные меры, направленные на борьбу с завышением цен и недопущение причинения ущерба казне⁷.

Первые годы советского периода развития отечественного законодательства также ознаменовались принятием специальных нормативных правовых актов, регулирующих государственные закупки⁸. Вместе с тем в силу планомерного огосударствления советской экономики состав субъектов данных правоотношений ограничивался лишь государством и государственными предприятиями и организациями. Поэтому со временем в рамках административно-командной системы государственный заказ фактически трансформировался в плановое задание, централизованно доводившееся до государственных предприятий. В таких условиях рассуждать о контрактных отношениях не представлялось возможным.

Следующий этап развития законодательства о государственных закупках связан с переходом на рыночные формы хозяйствования. Так, первым постсоветским нормативным правовым актом, регулирующим рассматриваемую сферу, стал Закон РФ от 28.05.1992 № 2859-1 «О поставках продукции и товаров

⁶ Например, система учета и способы закупок, реестр недобросовестных поставщиков.

⁷ См.: *Яруллин С. М.* История возникновения и развития государственного заказа в России // История государства и права. 2010. № 20. С. 26–29.

⁸ См.: Декрет СНК РСФСР от 30.09.1921 «О государственных подрядах и поставках (Положение)» // СУ РСФСР. 1921. № 69. Ст. 549 ; Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1923 «Положение о государственных подрядах и поставках» // СУ СССР. 1923. № 88. Ст. 851 ; Положение о государственных подрядах и поставках (утв. постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11.05.1927) // СЗ СССР. 1927. № 28. Ст. 292.

для государственных нужд»⁹. В ст. 1 указанного Закона РФ предусматривалось, что государственные нужды, т. е. потребности Российской Федерации в продукции для решения общенациональных проблем и иных задач, обеспечиваются за счет бюджетных средств. Спустя два года ему на смену был принят Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹⁰, действующий по настоящее время. В преамбулах обоих законов декларировалось установление общих правовых и экономических принципов и положений формирования, размещения и исполнения на контрактной (договорной) основе заказов на закупку и поставку продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд организациями всех форм собственности. При этом четкая процедура размещения заказов данными законами не устанавливалась, вследствие чего заложенные в них нормы в действительности должным образом не исполнялись, что стало причиной дальнейшего реформирования системы государственных и муниципальных закупок¹¹.

Важное значение для системы государственных закупок имела и кодификация бюджетного законодательства в Российской Федерации. Первоначальной редакцией ст. 72 принятого в 1998 г. БК РФ¹² предусматривались законодательные дефиниции понятий «государственный (муниципальный) контракт», «государственный заказ», а также правило о размещении контрактов на конкурсной основе с обязательным условием о выплате исполнителем неустойки при нарушении условий контракта.

В продолжение совершенствования законодательной базы, касающейся размещения государственного заказа, был принят Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»¹³, которым

⁹ См.: Рос. газ. 1992. 30 июня.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

¹¹ См.: *Гунба А. А.* Административно-правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: прошлое и настоящее // Современное право. 2018. № 6. С. 57–60.

¹² См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹³ См.: СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

регулюровались конкурентные (конкурсные) процедуры по определению поставщиков государственным заказчиком. А в 2005 г. названный Федеральный закон заменил Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁴ (далее — Закон № 94-ФЗ).

Историческую значимость Закона № 94-ФЗ сложно переоценить. В данном законодательном акте впервые предпринята попытка унификации закупочных механизмов не только на федеральном уровне, но также и на уровне субъектов РФ и муниципальных образований. Большое внимание уделялось детальной регламентации процедурных вопросов размещения заказов, поскольку в то время преобладало мнение, что именно на стадии определения поставщиков совершалось самое значительное число коррупционных правонарушений, причиняющих ущерб интересам публично-правовых образований.

Между тем правоприменительная практика продемонстрировала, что злоупотребления возможны не только на стадии заключения государственного (муниципального) контракта. В связи с этим обозначилась необходимость концептуального переосмысления подходов к регулированию публичных нужд, устранения пробелов в регламентации государственного заказа и замыкания всего цикла закупки — от самого планирования и вплоть до отчета об исполнении контракта¹⁵. Результатом данной реформы и стало возникновение в России законодательства о контрактной системе.

Закон о контрактной системе является комплексным нормативным правовым актом, служащим источником сразу нескольких отраслей права. При этом комплексный характер Закона о контрактной системе, в свою очередь, отражает сложные общественные отношения, являющиеся предметом регулирования различных отраслей права, под которыми, по мнению

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 1). Ст. 3105.

¹⁵ См.: *Беляева О. А., Трунцевский Ю. В., Цирин А. М.* Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок : научно-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров. М. : ИЗИСП : КОНТРАКТ, 2019.

С. В. Рыбаковой, понимается «такая его структура, когда отдельные части одного и того же отношения регулируются нормами различных отраслей права ввиду включенности этих частей в предмет правового регулирования как раз-таки различных отраслей права»¹⁶. Применительно к сфере государственного заказа в научной литературе справедливо отмечается, что отношения, возникающие в процессе функционирования контрактной системы, сочетают в себе как публично-правовой, так и частноправовой характер¹⁷. В частности, например, при формировании государственных (муниципальных) нужд — конституционным, административным, финансовым (бюджетным) правом; непосредственно в процессе финансового обеспечения данных нужд — финансовым (бюджетным) правом; при организации процесса закупок — гражданским и финансовым (бюджетным) правом; при осуществлении контроля — также гражданским и финансовым (бюджетным) правом и т. д.

В целях настоящего исследования особый интерес представляет финансово-правовой (точнее, бюджетно-правовой) аспект регулирования общественных отношений, складывающихся при размещении публично-правовыми образованиями государственного (муниципального) заказа. В связи с этим возникает необходимость изучить особенности функционирования контрактной системы именно в рамках финансовых (бюджетных) правоотношений, для чего следует более отчетливо очертить границы финансовых (бюджетных) правоотношений.

Общепринято, что финансовые правоотношения — урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в данных нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных (муниципальных) денежных фондов. Вопросы правового регулирования данных отношений подробно изучались

¹⁶ Рыбакова С. В. Комплексные отношения как основания возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) // Ленинградский юрид. журнал. 2013. № 3 (33). С. 179.

¹⁷ См.: Черновол Е. П. Понятие контрактной системы в России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4 (326). С. 42–46.

М. В. Карасевой¹⁸, которая, помимо прочего, раскрыла понятие, содержание, структуру и границы финансовых правоотношений, определила особенности их субъекта и объекта, рассмотрела различные классификации указанных правоотношений, определила, что сферой возникновения финансового правоотношения выступает финансовая деятельность государства и т. д.

Финансовым правоотношениям как разновидности правовых отношений присущи общие признаки любого правоотношения. В то же время им свойственны следующие характерные особенности: возникают в процессе финансовой деятельности государства (муниципальных образований), т. е. в процессе образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств; регулируются нормами финансового права; представляют собой властно-имущественные правоотношения, главным образом имеющие публичный характер; одной из сторон в данных правоотношениях всегда выступает публично-правовое образование в лице уполномоченного субъекта; принуждение (юридическая ответственность) за нарушение финансового законодательства применяется только государством (муниципальным образованием).

Финансовые правоотношения возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов (действий или событий), которые влекут соответственно возникновение, изменение или прекращение у субъектов финансовых правоотношений прав и обязанностей. Структуру финансовых правоотношений составляют субъект, объект и права и обязанности субъектов, составляющих содержание данных правоотношений.

Вышесказанное характерно и для бюджетных правоотношений, поскольку бюджетное право является подотраслью финансового права. Соответственно, бюджетные правоотношения — это общественные отношения, урегулированные нормами бюджетного права. С учетом подотраслевого значения бюджетных правоотношений их объектом выступают только соответствующие публичные

¹⁸ См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М., 2001.

централизованные фонды денежных средств, которые впоследствии направляются на обеспечение нужд (потребностей) государства (муниципальных образований)¹⁹.

Таким образом, можно сделать вывод, что общественные отношения, складывающиеся при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, носят сложный комплексный характер и что контрактная система функционирует в том числе в рамках отношений, подвергающихся бюджетно-правовому регулированию, трансформируя их в бюджетные отношения, которым и присущи все те характеристики финансовых (бюджетных) правоотношений, которые были отмечены выше. В этой связи в целях определения понятия «основ бюджетно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд» необходимого для отграничения иных аспектов правового регулирования остановимся на уяснении значения термина «правовое регулирование».

Понятие «правовое регулирование» традиционно относят к фундаментальным категориям юридической науки. Вместе с тем в современной юридической литературе встречается множество подходов к определению данного понятия²⁰. Не вступая в дискуссию между представителями аксиологической, либертарно-юридической, коммуникативной, инструментальной теорий права, в рамках настоящей работы будем придерживаться дефиниции, предложенной доминирующим в отечественной доктрине нормативно-этатистским подходом, в соответствии с которым правовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие системы правовых средств на общественные отношения²¹. При этом следует

¹⁹ Схожая позиция высказывалась и Е. А. Малыхиной в статье «Особенности финансово-правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (СМ.: Вестник Саратов гос. юрид. академии. 2014. № № 2 (97). С. 249–253).

²⁰ См., напр.: *Васильева Н. В.* Категория «правовое регулирование» в понимании отечественных юристов // Вестник Том. гос. ун-та. 2010. № 331. С. 109–112.

²¹ См.: *Байтин М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005.

отметить, что в финансово-правовой доктрине правовые средства, как правило, понимаются в нормативном смысле.

Например, С. В. Кучеров под правовыми средствами предупреждения нарушений бюджетного законодательства понимает «правовые нормы и индивидуальные правовые акты, направленные на снижение количества причин нарушений бюджетного законодательства и, как следствие, потенциально снижающие количество таких нарушений»²². Н. А. Поветкина дает определение правовых средств обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: это совокупность нормативных правовых актов, институтов, режимов, принципов и приемов, закрепляющих финансово-юридические конструкции, призванные противодействовать негативным внешним и внутренним факторам, влияющим на финансовую устойчивость государства, и гарантировать эффективное использование финансовых ресурсов²³. Н. В. Омелёхина полагает, что бюджетно-правовые средства — это набор специфических правовых средств финансового права, которые характеризуются и общими свойствами правовых средств как универсального юридического явления, и особенностями, обусловленными отраслевой дифференциацией права, т. е. присущими финансово-правовым средствам, и специфическими чертами и свойствами, обусловленными видовыми особенностями бюджетных правоотношений²⁴.

Таким образом, бюджетно-правовые средства воздействия на общественные отношения, складывающиеся в процессе функционирования контрактной системы, представляют собой совокупность объединенных в нормативных правовых актах бюджетно-правовых норм, институтов, принципов и иных правовых явлений.

²² Кучеров С. В. Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 6.

²³ См.: Поветкина Н. А. Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2014. № 6. С. 36.

²⁴ См.: Омелёхина Н. В. Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2 : Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. 2019. № 10. С. 8–12.

Говоря о контрактной системе как об объекте бюджетно-правового воздействия, отметим, что применение в словосочетании «контрактная система» термина «система» свидетельствует о приоритете для законодателя системного подхода²⁵, который позволяет взаимоувязывать правовое регулирование на всех стадиях процесса государственных (муниципальных) закупок, в то время как термин «контрактная» означает, что взаимоотношения публично-правовых образований с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд должны носить преимущественно добровольный договорный конкурентный характер, соответствующий современной рыночной экономике.

Следует также отметить, что в ст. 3 Закона о контрактной системе содержится дефиниция изучаемого понятия, согласно которой «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой совокупность участников 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», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных

²⁵ Системный подход в правовом регулировании государственных (муниципальных) закупок проявляется и в распространении действия Закона о контрактной системе на стадии исполнения контрактов, мониторинга закупок, аудита и контроля за соблюдением нормативных правовых актов о контрактной системе (см.: *Андреева Л. В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 11. С. 3–16).

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». Иными словами, под контрактной системой следует понимать совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими, в том числе с использованием ЕИС в сфере закупок, действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Конечно, законодательное определение понятия «контрактная система» не могла не вызвать повышенный интерес научного сообщества. Многие представители правовой доктрины выступили с критикой предложенного законодателем подхода и предложили собственные определения.

Так, например, М. В. Шмелева пришла к выводу, что под контрактной системой можно понимать «правовой механизм приобретения товаров, работ и услуг, представленный совокупностью взаимозависимых и регулярно взаимодействующих элементов, созданный для достижения целей обеспечения государственных (муниципальных) нужд и предполагающий строго регламентированные законом и достаточно неизменные отношения между элементами системы, что приводит к гармоничной и слаженной работе всех ее элементов и, как следствие, к высокой эффективности государственных закупок»²⁶.

По мнению Е. П. Черновола, контрактная система — это совокупность взаимообусловленных и связанных между собой различной отраслевой принадлежности правоотношений частного и публичного порядка,

²⁶ Шмелева М. В. Разработка новой концептуальной модели государственных закупок через теоретическое познание основных категорий // Рос. юстиция. 2019. № 6. С. 48–51. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

функционирующих на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, возникающих в силу совершения их участниками, в том числе с использованием ЕИС в сфере закупок, предусмотренных нормами контрактного права действий по планированию, определению поставщика (подрядчика, исполнителя), осуществлению мониторинга закупок, аудита и контроля в сфере закупок²⁷.

Между тем А. С. Зарубин, на наш взгляд, обоснованно полагает, что теоретический потенциал целесообразно искать не в научных спорах о вариантах определения термина «контрактная система», а в идее о том, что созданная в рамках последней реформы контрактная система — это качественно новые имущественные отношения с участием государства, которые основаны на принципиально ином, соответствующем рыночным реалиям соотношении бюджетно-экономических, социальных и правовых институтов²⁸.

Следует отметить, что дискуссия относительно определения понятия «контрактная система» не имеет существенного и принципиального значения для настоящего исследования, поскольку не влияет на бюджетно-правовые начала исследуемой темы.

При этом необходимо учитывать, что одним из основных отличий Закона о контрактной системе от ранее действовавшего Закона № 94-ФЗ является значительное усиление бюджетно-правовой составляющей в регулировании отношений в сфере государственных (муниципальных) закупок. Неслучайно в утвержденной Правительством РФ распоряжением от 31.01.2019 № 117-р Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах²⁹ (далее — Концепция) в качестве одного из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов названо развитие контрактной системы.

Кроме того, законодательство о стратегическом и программно-целевом планировании теперь составляет неотъемлемую часть источников правового

²⁷ См.: Чорновол Е. П. Указ. соч. С. 42–46.

²⁸ См.: Зарубин А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Перм. ун-та. Юридические науки. 2017. № 3. С. 312–322.

²⁹ См.: СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

регулирования названных общественных отношений. Концепцией также предусмотрено, что одним из способов совершенствования механизма планирования закупок является интеграция планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием путем увязки планируемых закупок, особенно выходящих за сроки действия лимитов бюджетных обязательств, с основными мероприятиями (ведомственными целевыми программами, проектами), предусмотренными государственными (муниципальными) программами. При этом в силу Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁰ государственные программы федерального уровня являются документами стратегического планирования, содержащими 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.

Именно поэтому можно констатировать, что в основу законодательства о контрактной системе заложены бюджетно-правовые начала. Подтверждает данный вывод и содержание ст. 2 Закона о контрактной системе, согласно которой законодательство о контрактной системе основывается в том числе на положениях БК РФ. Кроме того, одним из восьми предусмотренных ст. 69 БК РФ направлений бюджетных ассигнований являются ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Наряду с этим важно отметить, что в силу п. 2 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Следовательно, воздействие бюджетного права на контрактную систему проявляется не только во взаимоувязке планирования государственных

³⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

(муниципальных) закупок и бюджетного планирования, основывающегося на прогнозе социально-экономического развития, но также и в процедурах доведения до государственных (муниципальных) заказчиков лимитов бюджетных обязательств и, как следствие, в мониторинге закупок, контроле и аудите в сфере закупок. В данном контексте можно утверждать и о наличии синхронизации функционирования контрактной системы и бюджетного процесса³¹. Иллюстрацией подобной синхронизации выступает увязка совокупного годового объема закупок с утвержденным на соответствующий финансовый год общим объемом финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году (п. 16 ст. 3 Закона о контрактной системе). Кроме того, «усиление взаимосвязи бюджетного и закупочного процессов, включая совершенствование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поставлено в качестве одной из задач подпрограммы 2 «Повышение качества управления бюджетным процессом» государственной программы РФ «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»³².

Очевидным представляется и тот факт, что бюджетно-правовое воздействие на контрактную систему должно иметь разумные пределы, чтобы не оказывать чрезмерное правовое давление на участников государственных (муниципальных) закупок путем установления излишних регуляторов, запретов и ограничений, которые характерны исключительно бюджетным институтам. Только разумный баланс публично-правовых и частноправовых методов регулирования, с одной стороны, позволит эффективно расходовать бюджетные

³¹ Бюджетный процесс, в свою очередь, является одной из ключевых категорий бюджетного права и представляет собой процессуальную форму реализации материальных полномочий по формированию, распределению и использованию публичных финансовых фондов (подробнее см.: *Зуев В. М.* Бюджетный процесс и его стадии в Российской Федерации // Вестник Том. гос. ун-та. 2004. № 283. С. 20–24 ; *Болтинова О. В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008).

³² См.: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков”» // СЗ РФ. 2014. № 8 (Ч. 3). Ст. 2166.

средства, минимизировать коррупционные и мошеннические проявления при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, а с другой стороны, будет стимулировать развитие добросовестной конкуренции и взаимовыгодных договорных отношений между государством и предпринимательским сообществом в процессе обеспечения государственных и муниципальных нужд, тем самым гарантируя высокоэффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы РФ на данные нужды.

Особо следует подчеркнуть, что бюджетно-правовой базис контрактной системе придает и ее целевая направленность на обеспечение государственных и муниципальных нужд, т. е. потребностей именно государства (муниципального образования) в товарах, работах, услугах. Здесь важно подчеркнуть, что в ранее действовавшем Законе № 94-ФЗ содержалась законодательная дефиниция термина «государственные нужды», в которой они напрямую увязывались с бюджетными средствами и которые разграничивались на федеральные нужды и нужды субъектов РФ. Под федеральными нуждами понимались обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета 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 Российская Федерация, а под нуждами субъектов РФ — обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования потребности субъектов РФ, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов РФ, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Соответствующий смысл был заложен Законом № 94-ФЗ и для муниципальных нужд.

Такое разграничение видов нужд (потребностей) Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и потребностей государственных (муниципальных) заказчиков представляется необоснованным, поскольку у государственных (муниципальных) заказчиков, которыми выступают государственные (муниципальные) органы, не может быть иных потребностей, отличных от потребностей публично-правовых образований, ограниченных компетенцией (функциями) соответствующего государственного (муниципального) органа. Между тем дискуссионность данного решения законодателя фактически устранена отсутствием в действующем Законе о контрактной системе определения понятия государственные (муниципальные) нужды. В таких условиях для целей настоящего исследования под государственными (муниципальными) нуждами предлагаем понимать объективно существующие потребности государства (муниципального образования) в товарах, работах, услугах, необходимые для реализации задач и функций публично-правовых образований и обеспеченные средствами соответствующего бюджета бюджетной системы РФ. В целях единообразного понимания соответствующих нужд в рамках правоприменительной практики, а также в силу базового характера понятия «государственные (муниципальные) нужды», являющегося основополагающим для функционирования не только законодательства о контрактной системе, но и бюджетного законодательства РФ в целом, представляется необходимой правовая фиксация данного понятия в Законе о контрактной системе.

Исходя из вышеизложенного представляется возможным сформулировать авторское определение понятия «основы бюджетно-правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», под которыми предлагается понимать целенаправленное воздействие на общественные отношения, складывающиеся при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, обусловленных задачами и функциями государства (муниципальных

образований), системы бюджетно-правовых средств, гарантирующих эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы РФ в целях устойчивого социально-экономического развития государства (муниципальных образований).

Таким образом, основы бюджетно-правового регулирования контрактной системы предопределили формирование и реализацию бюджетно-правовой природы контрактной системы как базиса, фундамента данного института, обеспечивающего качественную (эффективную, оптимальную, своевременную и т. д.) реализацию задач и функций, поставленных перед государством (муниципальными образованиями).

§ 2. Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Исследование принципов контрактной системы невозможно осуществлять в отрыве от общеправовых подходов к рассмотрению правовых принципов и их места в правовой системе. В связи с этим необходимо изучить наиболее значимые теоретические аспекты в понимании принципов как правовой категории с последующей трансформацией полученных выводов в бюджетно-правовую материю исследования.

По мнению советского правоведа Л. С. Явича, принципы — это «такие начала, отправные идеи его бытия, которые выражают важнейшие закономерности и устои данной общественно-экономической формации, являются однопорядковыми с сущностью права и составляют его главное содержание, обладают универсальностью, высшей императивностью и

общеизвестностью; соответствуют объективной необходимости упрочения господствующего способа производства»³³.

Вызывает интерес и позиция А. Л. Кононова, согласно которой «под принципами понимались не столько правовые, сколько политические идеи, которым отводилась лишь роль некоего ориентира для законодателя и правовой политики. Исключительно позитивистское понимание права не придавало принципам значения самостоятельных источников права, выводило их из законодательных норм, и уже в силу этого понимания они не могли служить критерием оценки этих норм, как, впрочем, не допускалась и сама эта оценка»³⁴.

Л. П. Рассказов полагает, что «принципы права — это основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе права, выражающие его сущность и определяющие его функционирование»³⁵.

Следует также учитывать, что в правовой доктрине предпринимаются попытки разграничивать понятия «принцип права» и «правовой принцип»³⁶. В связи с этим согласимся с позицией И. В. Ирхина, согласно которой принципы права и правовые принципы — это идентичные категории, обозначающие объективно существующие на определенном историческом этапе руководящие положения, определяющие общее состояние правовой системы государства (нескольких государств в рамках межгосударственных объединений), а также основные тенденции его развития³⁷.

Проблематика правовых принципов традиционно находится в фокусе активных научных исследований не только у теоретиков права, но также

³³ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества: Сущность и принципы. М. : Юрид. лит., 1978. С. 11.

³⁴ Кононов А. Л. Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Гос-во и право. 2001. № 3. С. 82–86. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

³⁵ Рассказов Л. П. Основы теории государства и права : учебник для вузов. Краснодар : КубГАУ, 2014. С. 89.

³⁶ См., напр.: Воронин М. В. Принципы права и системность права // Юрид. мир. 2012. № 11. С. 63–66 ; Керимов Д. А. Методологи права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2000. С. 356.

³⁷ См.: Ирхин И. В. К дискуссии о природе принципов права (правовых принципов) в условиях конвергенции правовых систем // Lex russica. 2020. № 4. С. 117–129.

и у представителей отраслевых юридических наук, в том числе у представителей финансово-правовой доктрины³⁸.

Так, по мнению Н. И. Химичевой, глубокая научная разработка принципов финансового права имеет важнейшее значение, способствуя развитию теории финансового права, совершенствованию финансового права как отрасли права с учетом его системности и взаимодействия с другими отраслями права, повышению эффективности применения финансово-правовых норм соответственно потребностям личности и общества в целом. Наряду с этим она отмечает, что научно обоснованные принципы финансового права конкретизируются и получают дальнейшее развитие в подотраслях и институтах финансового права³⁹.

В бюджетном праве принципам традиционно уделяется значительное внимание⁴⁰. При этом необходимо отметить, что бюджетное право базируется не только на общеправовых, конституционных, отраслевых принципах финансового права, но также и на специальных принципах бюджетного права, придающих ему уникальный характер и обособленность. В свою очередь, принципы бюджетного права Д. Л. Комягин предлагает разделить на три взаимосвязанные подгруппы принципов установления расходов и доходов бюджета, принципов построения бюджетной системы, а также принципов

³⁸ См.: *Козырин А. Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования : электрон. журнал. 2016. № 4. С. 83–106 ; *Беликов Е. Г.* О системе принципов финансового права // Финансовое право. 2016. № 5. С. 3–8 ; *Соколова Э. Д.* Система принципов финансового права // Там же. 2012. № 8. С. 7–8 ; *Подшибякина А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // Там же. 2013. № 1. С. 39–44 ; *Химичева Н. И., Покачалова Е. В.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности // Банковское право. 2013. № 6. С. 8–18 ; *Химичева Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. 2009. № 2. С. 4–6 ; *Цинделлиани И. А.* Принципы финансового права // Там же. 2019. № 4. С. 3–9.

³⁹ См.: *Химичева Н. И.* Указ. соч. С. 4–6.

⁴⁰ См.: *Андреева Е. М.* Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // Юрид. мир. 2016. № 9. С. 20–23 ; *Болтинова О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы рос. права. 2013. № 7 ; *Комягин Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. 2012. № 4. С. 19–31 ; *Поветкина (Самойлова) Н. А.* Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право : учебник / под ред. Н. А. Саттаровой. М. : Деловой двор, 2009 ; *Ее же.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под ред. И. И. Кучерова. М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016 ; *Селюков А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6.

организации бюджетного процесса⁴¹, которые соответственно состоят из принципов бюджетной системы, получивших законодательное закрепление в ст. 28 БК РФ.

В предыдущем параграфе нами установлено, что бюджетное право является фундаментом для функционирования контрактной системы. Таким образом, для целей настоящего исследования представляется целесообразным изучать принципы контрактной системы во взаимосвязи с принципами бюджетного права.

И здесь прежде всего следует отметить, что принципы контрактной системы получили закрепление в Законе о контрактной системе. Так, к числу названных принципов отнесены: принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе; принцип обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика; принцип стимулирования инноваций; принцип единства контрактной системы; принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; принцип эффективности осуществления закупок. Рассмотрим каждый из названных принципов более подробно.

Принцип открытости и прозрачности информации о контрактной системе направлен на обеспечение свободного и бесплатного доступа к информации о контрактной системе. Очевидно, что данный принцип коррелирует предусмотренному ст. 36 БК РФ принципу прозрачности (открытости) бюджетной системы, предполагающему обязательное опубликование в СМИ проектов бюджетов, законов (решений) об утвержденных бюджетах, а также отчетов об их исполнении. Исследуя трансформацию принципа открытости, Н. А. Поветкина⁴² указывает на историческую составляющую принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы и бюджетного процесса, который носил название принципа гласности и был

⁴¹ См.: Комягин Д. Л. Указ. соч. С. 19–31 ; Вершило Т. А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. 2013. № 5. С. 21–28.

⁴² См.: Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал рос. права. 2014. № 9 (213). С. 12.

закреплен в ст. 3 ранее действовавшего Закона РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР»⁴³.

Как уже отмечалось ранее, функционирование контрактной системы ориентировано на обеспечение максимально эффективного использования средств бюджетов бюджетной системы РФ при одновременном информировании населения об осуществлении соответствующих бюджетных расходов.

Сегодня, в эпоху тотальной цифровизации мировой экономики, принцип открытости означает общедоступность информации, размещенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее — сеть «Интернет») на соответствующих единых государственных порталах. Информация о функционировании бюджетной системы РФ в настоящее время аккумулируется на едином портале бюджетной системы Российской Федерации (www.budget.gov.ru)⁴⁴ (далее — единый портал бюджетной системы), который, в свою очередь, входит в состав государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет», созданной в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р⁴⁵.

В целях обеспечения соответствия современным международным стандартам транспарентности деятельности правительств Минфином России установлены требования, согласно которым информация в открытой части единого портала бюджетной системы должна представляться в форме инфографики, мультимедиа, гипертекстовой, графической форме и в форме электронного документа, открытых данных и базы данных. Наряду с этим пользователям портала предоставляется возможность перехода с одной страницы портала на другие, а также на иные сайты, в том числе для обсуждения соответствующих вопросов на форумах и в социальных сетях.

⁴³ См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 46. Ст. 1543.

⁴⁴ См.: приказ Минфина России от 27.12.2013 № 141н «О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 14 мая.

⁴⁵ См.: СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773.

Важно также понимать, что при реализации принципа открытости имеет значение не только техническая доступность информации о бюджетной системе, но и ее простота, ясность и понятность широкому кругу граждан, не имеющих профессиональных знаний в данной области.

Возвращаясь к рассмотрению принципа открытости и прозрачности контрактной системы, следует отметить, что он выражается в публикации в свободном доступе информации о государственных контрактах (их суммах, этапах, заказчиках, поставщиках, результатах исполнения). Так же, как при функционировании бюджетной системы, при функционировании контрактной системы рассматриваемый принцип реализуется посредством размещенного в сети «Интернет» соответствующего государственного портала — ЕИС в сфере закупок⁴⁶, в которой для участников контрактной системы обеспечивается формирование, обработка и предоставление данных. По мнению Л. В. Андреевой, повышение эффективности функционирования ЕИС в сфере закупок может достигаться с помощью отказа от бумажного документооборота на всех этапах закупок, в том числе при фиксировании конечного результата исполнения контракта, и полного перехода на электронный документооборот⁴⁷.

В соответствии со ст. 7 Закона о контрактной системе принцип открытости и прозрачности контрактной системы подразумевает также полноту и достоверность информации, размещаемой в ЕИС в сфере закупок⁴⁸.

Важной гарантией обеспечения данного принципа выступает правило⁴⁹, согласно которому при изменении размещенной на официальном сайте информации сохраняются и остаются доступными для свободного ознакомления

⁴⁶ См.: постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СЗ РФ. 2016. № 2 (Ч. 1). Ст. 324.

⁴⁷ См.: Андреева Л. В. Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы рос. права. 2020. № 8. С. 136–145.

⁴⁸ Данное законодательное требование можно рассматривать в качестве продолжения закрепленного в ст. 37 БК РФ принципа достоверности бюджета, означающего реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета, в том числе и расходов при осуществлении государственных (муниципальных) закупок

⁴⁹ См.: постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 913 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» // СЗ РФ. 2013. № 42. Ст. 5371.

всеми пользователями официального сайта предыдущие редакции измененных документов, содержащих информацию. Несоблюдение принципа открытости и прозрачности влечет за собой незаконность действий должностных лиц и недействительность принятых ими в результате таких действий решений.

Реализация указанного принципа выходит далеко за пределы контрактной системы и находит свое воплощение в принципе открытости государства, реализуемого посредством поэтапного раскрытия информации о его деятельности при помощи различных государственных информационных систем неограниченного доступа.

Таким образом, фиксация принципа прозрачности (открытости) в БК РФ и Законе о контрактной системе свидетельствует о высоком уровне развития финансовой и политической культуры в Российской Федерации и сопряженном с ним повышением ответственности государства перед обществом за управление общественными финансами.

Принцип обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика направлен на создание для всех участников закупок равных условий, обеспечивающих для любого заинтересованного лица возможность стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В силу ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе в целях выявления лучших условий поставок, выполнения работ, оказания услуг при осуществлении закупок конкуренция должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок.

Следует также отметить, что данные законодательные требования находятся в тесной взаимосвязи с положениями Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵⁰ (далее — Закон о защите конкуренции), которые, по сути, дополняют содержание принципа обеспечения конкуренции. Так, в статье 17 Закона о защите конкуренции предусмотрен запрет на действия, которые могут ограничить или не допустить конкуренцию, в том

⁵⁰ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.

числе на координацию организаторами торгов, на создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах, нарушение порядка определения победителя торгов и др. Нарушение установленных Законом о защите конкуренции антимонопольных правил требований влечет признание таких торгов в судебном порядке недействительными.

Фактически рассматриваемый принцип направлен на создание и поддержание конкурентной среды и здоровой конкуренции на товарных рынках. Безусловно, конкуренция на торгах обеспечивается тем, что контракт заключается с таким участником, который за свои услуги, работы или товар объявляет наименьшую цену или предлагает наиболее выгодные условия исполнения контракта.

Следовательно, с точки зрения бюджетного права принцип обеспечения конкуренции при осуществлении закупок является проявлением реализации принципа эффективности использования бюджетных средств. Воплощение принципа обеспечения конкуренции на практике сводится к четкому и неукоснительному соблюдению процедур и требований, установленных Законом о контрактной системе, начиная от составления плана-графика закупок и заканчивая заключением государственного (муниципального) контракта.

Наряду с этим следует отметить позицию П. С. Тарабаева, по мнению которого «победу на торгах или запросе котировок можно определить как результат юридически значимого добросовестного поведения участника, связанный с предложением определенных условий исполнения будущего государственного или муниципального контракта, неизбежность наступления которого отсутствует»⁵¹. Тем самым автор подчеркивает, что при реализации принципа конкуренции и обеспечении участникам конкурентных условий применяется и еще один принцип — принцип равенства участников государственных закупок. И здесь необходимо учитывать, что общеправовой

⁵¹ Тарабаев П. С. Актуальные вопросы частного правового регулирования в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд. Екатеринбург, 2011. С. 95.

принцип равенства находит отражение и в бюджетном праве в виде принципа равноправия субъектов РФ⁵².

Принцип профессионализма заказчика гарантирует, что деятельность заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок будет осуществляться на профессиональной основе, т. е. с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих как теоретическими, так и практическими знаниями.

Закон о контрактной системе предусматривает два аспекта реализации названного принципа:

1) установление квалификационных требований к должностным лицам заказчика;

2) принятие мер по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок⁵³.

На реализацию первого аспекта ориентированы положения ч. 6 ст. 38 Закона о контрактной системе, в соответствии с которой работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок⁵⁴. Кроме того, ч. 5 ст. 39 Закона о контрактной системе установлено требование, согласно которому заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

В отношении второго аспекта следует учитывать, что Минэкономразвития России совместно с Минобрнауки России разработаны Методические

⁵² См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / И. И. Кучеров [и др.] ; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016.

⁵³ Подробнее см.: *Гапанович А. В.* Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. 2014. № 12. С. 16–20.

⁵⁴ Аналогичное требование содержится в п. 2.5 Типового положения (регламента) о контрактной службе, утвержденного приказом Минфина России от 31.07.2020 № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ повышения квалификации в сфере закупок⁵⁵, в соответствии с которыми обучение в сфере закупок рекомендуется проводить для всех категорий обучающихся по мере необходимости, но не реже, чем каждые три года.

Отдельно следует отметить также и разработанные Минтрудом России профессиональные стандарты «Эксперт в сфере закупок»⁵⁶, «Специалист в сфере закупок»⁵⁷, которые могут быть использованы при подготовке должностных инструкций сотрудников контрактной службы, контрактного управляющего.

От профессионализма указанных лиц непосредственно зависят и качество функционирования контрактной системы, и качество осуществления контроля в сфере закупок.

Следует также учитывать, что принцип профессионализма заказчика в значительной степени коррелирует выделяемому в бюджетном праве принципу компетентности⁵⁸, подразумевающему профессиональную подготовку сотрудников, осуществляющих финансовый (бюджетный) контроль. Это означает, что все участники контрольного мероприятия имеют достаточные для его проведения квалификацию, знания, умения, навыки, подготовку и опыт работы. Принцип компетентности выражается также в установлении специальных процедур отбора сотрудников в контрольные органы в целях выявления кандидатов с наиболее высоким профессиональным уровнем и необходимыми морально-деловыми качествами.

Так же, как и принцип профессионализма заказчика в контрактной системе, принцип компетентности в бюджетном праве означает, что сотрудники органа контрольного органа перманентно повышают свой профессиональный уровень и совершенствуют свои навыки. Более того, международный стандарт ISSAI 30:

⁵⁵ См.: письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 «О направлении методических рекомендаций» // Официальные документы в образовании. — 2015. — № 20.

⁵⁶ См.: приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 626н «Об утверждении профессионального стандарта “Эксперт в сфере закупок”». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁵⁷ См.: приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 625н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере закупок”». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁵⁸ См.: Контроль в финансово-бюджетной сфере.

Этический кодекс ИНТОСАИ⁵⁹ содержит перечень требований к аудиторам, в числе которых наряду с независимостью, объективностью и честностью указано повышение профессионального уровня и использование в контрольной деятельности методов и практики высшего качества.

Принцип стимулирования инноваций заключается в том, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

Закрепление данного принципа в Законе о контрактной системе вполне закономерно, поскольку в настоящее время государство уделяет повышенное внимание вопросам инновационного развития. Так, в ст. 16¹ Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»⁶⁰ (далее — Закон о науке) предусмотрено, что государство оказывает поддержку инновационной деятельности в целях модернизации российской экономики, обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров, работ, услуг на российском и мировом рынках, улучшения качества жизни населения.

Еще в 2011 г. Правительством РФ в Стратегии инновационного развития на период до 2020 года, утвержденной распоряжением от 08.12.2011 № 2227-р⁶¹, указывалось, что Российской Федерацией поставлены амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития, которые заключаются в обеспечении высокого уровня благосостояния населения и закреплении геополитической роли страны в качестве одного из лидеров, определяющих мировую политическую повестку. При этом единственным возможным способом достижения этих целей назван переход экономики на инновационную социально ориентированную модель развития.

⁵⁹ См.: Федеральное казначейство : [сайт]. Режим доступа : https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/622/iissai-30.-eticheskij-kodeks_gus.pdf (дата обращения: 30.04.2021).

⁶⁰ См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁶¹ См.: Там же. 2012. № 1. Ст. 216.

Применительно к контрактной системе и бюджетному регулированию важно отметить, что Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»⁶² был запланирован переход распорядителей бюджетных средств на модель «квалифицированного заказчика», предполагающую создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов, приемки научно-технических результатов и оценки результата их использования, а также ориентацию государственных заказчиков на закупку наукоемкой и инновационной продукции, создаваемой на основе отечественных технологий.

По мнению О. А. Акопяна, потребность модернизации механизмов участия государства во внедрении в жизнь общества научных достижений, технологий и инноваций очевидна и обуславливается тем обстоятельством, что именно государство является крупнейшим платежеспособным потребителем товаров, работ, услуг, а потому спрос государства на инновации способен оказать решающее стимулирующее воздействие на научно-технологический прорыв. В связи с этим продуманное внедрение модели «квалифицированного заказчика» станет одним из эффективных инструментов государственной научно-технической политики, направленной на углубление сотрудничества государства, науки и бизнеса в целях обеспечения устойчивого, динамичного и сбалансированного развития страны⁶³.

Устанавливая в Законе о контрактной системе требование по закупке инновационной и высокотехнологичной продукции, законодатель тем не менее не указал критерии отнесения того или иного продукта (товара, услуги) к инновационной или высокотехнологичной продукции. В рамках реализации принципа стимулирования инноваций заказчиками такие критерии разрабатываются самостоятельно в целях формирования плана закупок такой продукции. Указанная деятельность осуществляется в соответствии с

⁶² См.: Там же. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁶³ См.: *Акопян О. А.* Правовые проблемы перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика» // Журнал рос. права. 2020. № 3. С. 146–155.

подготовленными Минэкономразвития России Методическими материалами (требованиями) к разработке положений о порядке и правилах применения (внедрения) товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции⁶⁴.

Названные Методические материалы (требования) ориентированы на реализацию предусмотренного Законом о контрактной системе принципа стимулирования инноваций на единой методической основе, обеспечивающей повышение эффективности контрактной системы путем увеличения объемов закупки и применения (внедрения) современной высокоэффективной, в том числе инновационной и (или) высокотехнологичной, продукции, которая произведена российскими предприятиями (включая субъектов малого и среднего предпринимательства). Кроме того, рассматриваемые Методические материалы (требования) направлены на обеспечение: роста объема производственных и организационных задач заказчиков, которые решаются путем внедрения инновационных решений; повышения эффективности взаимодействия заказчиков с поставщиками инновационной продукции; сокращения сроков внедрения инновационных решений и минимизации рисков, сопряженных с внедрением таких решений.

Важно также отметить, что в соответствии с п. 3 ст. 16⁴ Закона о науке институтом инновационного развития с помощью мониторинга и контроля реализации инновационного проекта обеспечивается целевое расходование бюджетных средств, предоставленных в целях государственной поддержки инновационной деятельности. Кроме того, согласно п. 2 ст. 160³ БК РФ оценка эффективности использования бюджетных средств, направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, должна осуществляться с соблюдением требований, установленных Законом о науке. Следовательно, реализация принципа стимулирования инноваций в рамках

⁶⁴ См.: письмо Минэкономразвития России от 29.12.2018 № 39283-СГ/Д01и «О направлении методических материалов». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

контрактной системы находится в прямой взаимосвязи с принципами целевого характера и эффективного использования бюджетных средств.

Принцип единства контрактной системы подразумевает, что в основе функционирования контрактной системы лежат единые принципы и подходы. Ранее уже отмечалось, что первым законодательным актом, в котором предусматривались общие для всех уровней публичной власти механизмы осуществления закупок, стал Закон № 94-ФЗ. Пришедший ему на смену Закон о контрактной системе также предусматривает единые для федеральных, региональных и муниципальных закупок подходы и процедуры.

В правовой доктрине выделяют следующие способы реализации данного принципа ⁶⁵ : 1) регулирование всех этапов закупки для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, в том числе планирования, определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения государственного (муниципального) контракта и его исполнения, осуществления мониторинга закупок, контроля и аудита в сфере закупок; 2) установление единых требований к участникам закупок; 3) интеграция ЕИС в сфере закупок с единым порталом бюджетной системы, а также с порталом государственных программ Российской Федерации (www.programs.gov.ru) и электронными торговыми площадками.

Принцип единства контрактной системы коррелирует принципу единства бюджетной системы, получившему закрепление в ст. 29 БК РФ. Так же, как принцип единства контрактной системы подразумевает единство законодательной базы осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд, принцип единства бюджетной системы предусматривает единство бюджетного законодательства. Кроме того, в бюджетном праве принцип единства, пронизывающий всю бюджетную систему, означает единые для всех уровней бюджетной системы принципы организации и функционирования, формы бюджетной документации и бюджетной

⁶⁵ См.: Шмелева М. В. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок // Вестник Саратов. гос. юрид. академии. 2019. № 1 (126). С. 131– 133.

отчетности, бюджетную классификацию, бюджетные меры принуждения за нарушение бюджетного законодательства, единый порядок установления и исполнения расходных обязательств, формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы, ведения бюджетного учета и составления бюджетной отчетности. Именно с помощью этого принципа обеспечивается целостность всей бюджетной системы, являющейся центральным звеном финансовой системы страны.

Безусловно, и принцип единства контрактной системы, и принцип единства бюджетной системы являются продолжением конституционного принципа единства экономического пространства Российской Федерации. Согласно позиции Конституционного Суда РФ упомянутые конституционные начала, предназначение которых состоит в обеспечении государственного единства и целостности Российской Федерации, подразумевают осуществление на федеральном уровне такого законодательного регулирования экономических, в том числе и финансовых, отношений, которое способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления⁶⁶.

Принципы ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок подразумевают обязанность государственных (муниципальных) заказчиков при планировании и осуществлении закупок достигать заданные результаты обеспечения государственных и муниципальных нужд⁶⁷.

Необходимо отметить, что обязанность закрепления в законодательстве принципа эффективности осуществления закупок вытекает из Договора о

⁶⁶ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» // Рос. газ. 2004. 25 июня.

⁶⁷ Поскольку данные принципы носят неразрывный содержательный характер, означающий, что результат всегда должен быть эффективным для государства, данные принципы будут рассмотрены как единое целое.

Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 2 мая 2014 г.)⁶⁸, который в качестве одного из принципов (и целей) регулирования государствами-членами в сфере государственных и муниципальных закупок предусматривает обеспечение оптимального и эффективного расходования средств при осуществлении закупок в странах ЕАЭС. Наряду с этим в данном Договоре закреплены нормы, направленные на повышение эффективности осуществления закупок, которые государства — члены ЕАЭС могут предусмотреть в национальном законодательстве (в том числе нормирование закупок, общественный контроль и общественное обсуждение закупок, антидемпинговые меры, привлечение экспертов и экспертных организаций).

Рассуждая об оценке эффективности закупочной деятельности, следует учитывать, что такая деятельность не может осуществляться без установления соответствующих критериев, позволяющих анализировать и оценивать результаты на основе объективных показателей. Исходя из стратегической важности обеспечения эффективности осуществления закупок данному вопросу уделено особое внимание в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы⁶⁹, согласно которому федеральным органам исполнительной власти, государственным компаниям и государственным корпорациям при организации закупочной деятельности предписано внедрить показатели, характеризующие эффективность закупок товаров, работ, услуг.

В связи с изложенным государственными заказчиками ведомственными нормативными актами утверждаются перечни показателей, характеризующих эффективность осуществления закупок товаров, работ, услуг. Так, например, в соответствии с приказом Росавиации от 08.04.2020 № 361-П «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ и

⁶⁸ См.: Министерство экономического развития Российской Федерации : [официальный сайт]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/2bbbf9ae33443d533d855bf2225707e/Dogovor_ees.pdf (дата обращения: 21.07.2021).

⁶⁹ См.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. 2017. № 52 (Ч. 1). Ст. 8111.

услуг Федерального агентства воздушного транспорта, территориальных органов и подведомственных организаций»⁷⁰ эффективность закупок оценивается по следующим показателям: экономия расходования средств бюджета по результатам проведения конкурентных процедур⁷¹; доля контрактов, которые заключены по результатам состоявшихся конкурентных процедур⁷²; среднее количество заявок участников закупки, которые поданы на участие в конкурентных процедурах⁷³; доля закупок, осуществленных заказчиком у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, от совокупного объема закупок⁷⁴; доля контрактов с нарушениями исполнителем обязанностей по контракту⁷⁵.

Фиксация в Законе о контрактной системе принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, безусловно, имеет чрезвычайно важное значение для достижения целей бюджетно-правового регулирования контрактной системы. Вместе с тем в правовой доктрине небезосновательно отмечается, что в действующей редакции Закона о контрактной системе не раскрывается сущность данного принципа, в связи с чем целесообразно определение принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок, данное в Законе о контрактной системе, привести в соответствие с закрепленным в ст. 34 БК РФ определением принципа

⁷⁰ Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁷¹ Выражается в процентах и исчисляется как отношение разницы между суммами начальных (максимальных) цен контрактов и суммами цен заключенных контрактов к суммам начальных (максимальных) цен контрактов.

⁷² Выражается в процентах и исчисляется как отношение количества контрактов, заключенных в отчетном периоде по результатам конкурентных процедур, и общее количество контрактов, заключенных в отчетном периоде по результатам всех процедур, в том числе неконкурентных.

⁷³ Исчисляется как отношение количества заявок участников закупок, которые поданы на участие в конкурентных процедурах, и количества конкурентных процедур, проведенных в отчетном периоде.

⁷⁴ Выражается в процентах и исчисляется как отношение количества контрактов с нарушениями исполнителем выполнения обязательств по контракту и общего количества исполненных контрактов.

⁷⁵ Выражается в процентах и исчисляется как отношение объема закупок, осуществленных заказчиком у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций, и общего объема закупок за год.

эффективности использования бюджетных средств, в котором раскрыто содержание критериев экономности и результативности⁷⁶.

Помимо нацеленности на эффективность и результативность, принцип ответственности в силу ч. 2 ст. 12 Закона о контрактной системе подразумевает также персональную ответственность должностных лиц за соблюдение требований законодательства о контрактной системе. Между тем понятие персональной ответственности правовой науке не известно, в связи с чем следует признать, что с юридико-технической и содержательной точек зрения данное положение лишено юридического смысла⁷⁷.

Однако надо учитывать, что юридическая ответственность за нарушение требований законодательства о контрактной системе предусмотрена административным и уголовным законодательством.

Так, в соответствии со ст. 7.29, 7.29.3, 7.30, 7.32, 7.32.5 КоАП РФ⁷⁸ предусмотрена административная ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства о контрактной системе при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при планировании закупок, за нарушение порядка осуществления закупок и порядка заключения, изменения контракта, за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Ввиду высокой общественной опасности злоупотреблений в сфере закупок ст. 200⁴ УК РФ⁷⁹ криминализованы нарушения законодательства о контрактной системе, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности и влекущие крупный ущерб.

Завершая изучение принципов контрактной системы, получивших закрепление в Законе о контрактной системе, отметим, что доктринальное

⁷⁶ См.: *Катвалян А. Э.* Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // *Актуальные проблемы рос. права.* 2020. № 8. С. 75–83.

⁷⁷ См.: *Тасалов Ф.* Контрактная система без гарантий // *ЭЖ-Юрист.* 2014. № 10. С. 10.

⁷⁸ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // *СЗ РФ.* 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

⁷⁹ См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.16 № 63-ФЗ // *Там же.* 1996. № 25. Ст. 2954.

осмысление бюджетно-правового регулирования позволяет сделать вывод о необходимости расширения перечня принципов контрактной системы, которые бы дополнили идейную основу ее функционирования.

К числу таких принципов следует отнести *принцип федерализма контрактной системы*, который отражает сложное федеративное устройство Российской Федерации и осуществление публичной власти на трех уровнях — федеральном, региональном и муниципальном, чем обусловлено существование как государственных, так и муниципальных нужд, для обеспечения которых и осуществляются закупки товаров, работ, услуг.

Кроме того, ввиду тесной взаимосвязи контрактной и бюджетной систем необходимо учитывать, что принцип федерализма является также традиционным принципом финансового (бюджетного) права. По мнению Н. И. Химичевой, в рамках бюджетного права принцип федерализма означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов РФ как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями государства, реализация которых возложена на федеральный бюджет⁸⁰. А. Н. Козырин полагает, что принцип федерализма подразумевает одновременное существование двух систем законодательства, регулирующих публичные финансы, — федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Формирование каждой из названных систем законодательства осуществляется в соответствии с предусмотренным на конституционном уровне распределением полномочий в сфере публичных финансов между федеральным центром и регионами. В силу принципа федерализма устанавливается требование о соответствии регионального финансового законодательства Конституции⁸¹, федеральному

⁸⁰ См.: Финансовое право : учебник / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Юристъ, 2003. С. 167–168.

⁸¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

финансовому законодательству, а также равноправие во взаимоотношениях в сфере публичных финансов между субъектами РФ и федеральным центром⁸².

Так же, как и в бюджетном законодательстве, в законодательстве о контрактной системе в силу принципа федерализма принимаются нормативные правовые акты федерального, регионального⁸³ и муниципального⁸⁴ уровней.

Кроме принципа федерализма перечень принципов контрактной системы целесообразно дополнить *принципом непрерывности осуществления закупок*, означающим, что закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляются на постоянной, возобновляемой основе. Ранее было установлено, что функционирование контрактной системы фактически синхронизировано с бюджетным процессом. При этом в доктрине финансового (бюджетного) права выделяется принцип непрерывности (цикличности) бюджетного процесса, подразумевающий возобновляющийся характер бюджетных правоотношений, который выражается в том, что отношения по формированию, распределению и использованию централизованных фондов денежных средств повторяются с учетом периодичности действия бюджета⁸⁵.

Необходимо также учитывать, что бюджетные правоотношения ограничены во времени сроком действия бюджета (возникают 1 января и прекращаются 31 декабря соответствующего финансового года). Между тем в силу п. 3 ст. 72 БК РФ допускается заключение государственных (муниципальных) контрактов, предметом которых являются выполнение работ, оказание услуг, длительность

⁸² См.: Козырин А. Н. Указ. соч. С. 83–106.

⁸³ См., напр.: приказ тендерного комитета г. Москвы от 29.12.2015 № 70-01-176/15 «Об утверждении Методических рекомендаций о порядке расчета совокупного годового объема закупок». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁸⁴ См., напр.: постановление Администрации муниципального образования город Сочи Краснодарского края от 29.05.2015 № 1708 «Об утверждении Порядка осуществления отраслевыми (функциональными) и территориальными органами администрации города Сочи ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁸⁵ См.: Пешкова Х. В. Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. 2008. № 10. С. 8–17.

производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств⁸⁶.

Еще один принцип, который, по нашему мнению, должен дополнить систему принципов контрактной системы, — это *принцип сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов*. Данный принцип отражает договорную природу контрактных отношений, которые хоть и возникают в целях обеспечения публичных нужд, тем не менее должны сохранять добровольный характер.

Однако чрезвычайная важность общественных приоритетов и публичных интересов в государственном контракте, одной из сторон которого всегда является государственный (муниципальный) заказчик, приводит к тому, что диспозитивные нормы ГК РФ⁸⁷ об участии сторон на равных началах «погашаются» императивными нормами специального законодательства о контрактной системе. Такой дисбаланс, по мнению исследователей, может становиться одной из причин конфликта интересов (частного и публичного). Именно это, в свою очередь, и обуславливает потребность в достижении баланса интересов сторон государственного контракта, который обеспечивается с помощью правового регулирования контрактной системы, соответствующего общей цели и условиям взаимовыгодного сотрудничества сторон⁸⁸, причем поиск баланса частных и публичных интересов выходит за рамки контрактной системы и является актуальной проблемой для современного финансового права в целом⁸⁹.

⁸⁶ См.: постановление Правительства РФ от 26.11.2013 № 1071 «Об утверждении Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // СЗ РФ. 2013. № 48. Ст. 6274.

⁸⁷ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Там же. 1994. № 32. Ст. 3301 ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Там же. 1996. № 5. Ст. 410 ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Там же. 2001. № 49. Ст. 4552 ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же. 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.

⁸⁸ См.: Договор как общеправовая ценность : монография / В. Р. Авхадеев [и др.]. М. : ИЗиСП : Статут, 2018.

⁸⁹ Подробнее см.: Кикавец В. В., Копина А. А. О балансе публичных и частных финансовых интересов в контрактной системе сферы закупок при увеличении размера ставки налога на добавленную стоимость // Финансовое право. 2018. № 12. С. 19–21 ; Кикавец В. В. Налог на государственные закупки как основа баланса публичных и частных интересов в процессе финансового обеспечения государственных и муниципальных

Таким образом, подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что ввиду тесной взаимосвязи бюджетного процесса и функционирования контрактной системы, принципы контрактной системы являются закономерным неразрывным продолжением, развитием принципов бюджетного права. Это дает основание предложить расширить перечень принципов контрактной системы, получивших закрепление в действующем Законе о контрактной системе, следующими доктринальными принципами: принципом федерализма контрактной системы, принципом непрерывности осуществления закупок, принцип сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов.

§ 3. Правовые гарантии функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

В условиях нестабильности мировой экономики, обусловленной вызовами и рисками различной природы, государство стремится предпринимать все возможные меры, направленные на обеспечение финансовой безопасности и финансовой устойчивости Российской Федерации, которая, в свою очередь, является одной из наиболее приоритетных задач при защите национальных интересов и национальной безопасности страны.

Институт финансовой безопасности Российской Федерации носит системный характер и состоит из отдельных, но при этом взаимосвязанных элементов⁹⁰. Одним из таких элементов выступает контрактная система. Финансирование закупок, осуществляемых в рамках действующей контрактной

закупок в условиях развития цифровой экономики // Там же. 2019. № 5. С. 38–41 ; Крохина Ю. А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Там же. 2012. № 5. С. 8–11 ; Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Указ. соч. С. 8–18 ; Щекин Д. М. Баланс частных и публичных интересов и борьба с налоговыми злоупотреблениями в современной России // Закон. 2018. № 11. С. 32–43.

⁹⁰ Подробнее см.: Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 77–89.

системы, производится за счет бюджетных средств исключительно для обеспечения потребностей государства при реализации им своих полномочий⁹¹.

При этом, рассматривая категорию «финансовая безопасность» в качестве элемента обеспечения национальной безопасности, прежде всего следует учитывать тот факт, что расходы бюджетов всех уровней на осуществление государственных (муниципальных) закупок включаются в более широкое понятие государственных расходов как таковых. Эффективность государственных расходов тесно сопряжена с эффективностью государственного регулирования экономики и находится в центре внимания исследователей всего мира на протяжении многих десятилетий. Связано это с устойчивым ростом таких расходов в структуре ВВП практически всех стран с развитой экономикой.

Именно поэтому важно отметить, что реализация задач обеспечения финансовой безопасности достигается в том числе путем повышения эффективности расходования бюджетных средств как необходимого безоговорочного условия выполнения всех поставленных задач и функций в данной области.

Неслучайно президентами Российской Федерации практически ежегодно начиная с 1998 г. проблема обеспечения эффективности расходования средств бюджетов⁹² отмечается в качестве одного из приоритетных направлений бюджетной политики Российской Федерации⁹³. Так, например, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012 «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»⁹⁴ эффективность расходования бюджетных средств названа нерешенной проблемой, поскольку «эффективность осуществляемых бюджетных расходов низка, получаемый социально-

⁹¹ См.: *Ее же*. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? С. 27–31.

⁹² Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 8. С. 65–70.

⁹³ См., напр.: Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847 «О бюджетной политике в 1998 году». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁹⁴ Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

экономический эффект несоразмерен объему израсходованных на те или иные цели средств».

Наряду с этим ранее мы установили, что Правительство РФ в качестве одного из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов рассматривает развитие контрактной системы. Кроме того, в настоящее время создана и функционирует Правительственная комиссия по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов⁹⁵, которой предоставлены широкие полномочия, в том числе запрашивать у федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов РФ и других организаций информацию, заслушивать на своих заседаниях руководителей названных органов и организаций, давать рекомендации и предложения по вопросам, требующим решения Президента РФ или Правительства РФ.

На основании изложенного и с учетом повышенного внимания государства и экспертного сообщества к проблеме эффективности бюджетных расходов представляется целесообразным рассмотреть правовые гарантии в контексте эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Слово «эффективность» заимствовано в первой половине XX в. из английского или французского языка, где оно использовалось в значении «действенный, приводящий к нужным результатам»⁹⁶.

В науке термин «эффективность» принято отождествлять прежде всего с экономической теорией, где он понимается в контексте экономичности, рациональности использования ресурсов, соотношения результатов и затрат. Между тем со временем «эффективность» стала общенаучной категорией, активно используемой как в естественных, так и в гуманитарных науках, в том числе в юриспруденции. При этом финансовое право является отраслевой

⁹⁵ См.: постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов» // СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4846.

⁹⁶ Слободняк И. А., Таровых А. О. К вопросу о сущности категории «эффективность» // Международный бухгалтерский учет. 2014. № 18 (312). С. 60.

юридической наукой, где проблемы эффективности традиционно вызывают интерес исследователей. Безусловно, речь идет об эффективности расходования бюджетных ресурсов. Так, Н. А. Поветкиной при исследовании проблем правовой квалификации эффективного использования средств бюджета отмечаются особая роль и значение данного института (как с правовой, так и с экономической точки зрения), а также объективная потребность в комплексном, системном и оперативном решении проблем, связанных с правовой квалификацией эффективности расходов бюджетов⁹⁷.

На сложный характер рассматриваемой категории указывает и Д. Ю. Завьялов, по мнению которого «сложность оценки эффективности в бюджетном секторе (как эффективности бюджетных расходов, так и деятельности органов управления) состоит в том, что затраты и результаты, как правило, выражены в разных показателях. Это, в свою очередь, и побуждает либо сводить эффективность к социальному эффекту, что, например, и произошло с оценкой эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления (указан результат, затраты на его достижение, а соотношение затрат к результатам в расчетах оценки «эффективности» не используется вовсе)»⁹⁸.

О. В. Болтиновой повышение эффективности использования средств бюджета рассматривается в разрезе концепции бюджетирования, ориентированного на результат, реализация которой, по мнению автора, заключается в «установлении приоритетов расходов, предоставлении простора для оперативного управления, создании стимулов для экономии средств, тесной увязки бюджетных расходов с приоритетами государственной политики»⁹⁹.

⁹⁷ См.: Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22.

⁹⁸ Завьялов Д. Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ. // Финансы. 2008. № 10. С. 6.

⁹⁹ Болтинова О. В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы рос. права. 2014. № 3. С. 343.

Весьма оригинальный взгляд на эффективность расходов представлен О. Г. Воронцовым¹⁰⁰, рассматривающим ее с позиции правовых дефектов.

Таким образом, можно сделать вывод о взаимозависимости целостного развития государства и эффективности расходования средств бюджетов бюджетной системы РФ, что, в свою очередь, порождает потребность в более подробном изучении правовых гарантий обеспечения эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В правовой доктрине не прекращаются дискуссии по поводу содержания категории «правовые гарантии». Поэтому в юридической литературе встречаются попытки приравнять правовые гарантии к правовым средствам, нормам права, нормативным установлениям, правовым способам, приемам и деятельности¹⁰¹ и т. д. Кроме того, правовые гарантии зачастую рассматриваются в качестве элементов различных механизмов (механизма правового регулирования, механизма реализации норм права¹⁰², механизма осуществления прав и исполнения обязанностей, механизма правового обеспечения прав), элементов правового статуса и правового режима¹⁰³.

В связи с плюрализмом мнений по поводу сущности правовых гарантий Д. Х. Валеевым предпринята попытка обобщить имеющиеся подходы, разбив их на три группы. Согласно первому подходу правовые гарантии — это нормы права, согласно второму — деятельность на основе правовых норм, согласно третьему — единство двух предыдущих элементов, т. е. правовые нормы и

¹⁰⁰ См.: Воронцов О. Г. Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств // Журнал рос. права. 2017. № 2. С. 110–119.

¹⁰¹ По мнению О. В. Кудряшова, правовые гарантии характеризуются как «вся совокупность специальных средств, установленных в правовых актах, а также деятельность органов государства и общественных объединений по выполнению установленных требований» (Кудряшов О. В. Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменительной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 18).

¹⁰² Например, А. В. Лошкарев под правовыми гарантиями понимает «правовые средства, выраженные в нормативно-правовых предписаниях, реализация которых может обеспечить или обеспечивает возможность реализации иных нормативно-правовых предписаний» (Лошкарев А. В. Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 19). См. также: Болдырев С. Н. Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности // Общество и право. 2010. № 5. С. 21.

¹⁰³ См.: Ксенофонтова Д. С. Правовые гарантии в сфере алиментирования : монография. М. : Статут, 2018.

основанная на этих нормах деятельность¹⁰⁴. В рамках настоящей работы считаем целесообразным остановиться на третьем, обобщенном подходе к пониманию правовых гарантий.

Отправной точкой для обеспечения эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении государственных (муниципальных) закупок является качественное законодательство о контрактной системе. В данном контексте Н. А. Поветкина справедливо утверждает, что рассматриваемую цель возможно достичь путем сложения, как минимум, двух составляющих — качества нормы и качества правоприменения данной нормы (механизма действия). При этом и норма, механизм ее реализации должны быть направлены на достижение конечной цели — эффективное расходование бюджетных ресурсов¹⁰⁵.

Между тем специалистами регулярно отмечается, что к основным недостаткам действующего законодательства о контрактной системе относится его нестабильность и сложность для правоприменителей. Происходящие точечные изменения Закона о контрактной системе не способствуют повышению эффективности его норм¹⁰⁶.

После вступления в силу Закона о контрактной системе было принято более 50 федеральных законов, вносящих в него изменения и затронувших более 50 % его статей, и это без учета внесения в конце 2017 г. масштабных комплексных поправок, затронувших в той или иной степени более 90 из 120 статей Закона о контрактной системе. Поэтому в настоящее время можно говорить о действии фактически новой редакции Закона о контрактной системе, которая возникла в результате перманентных и далеко не всегда последовательных изменений. Вместе с тем в контрактной системе по-прежнему сохраняются пробелы в правовом регулировании и внутренние противоречия, что отчасти можно

¹⁰⁴ См.: *Валеев Д. Х.* Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве. М. : Статут, 2009. С. 37–38.

¹⁰⁵ См.: *Поветкина Н. А.* Эффективность расходования бюджетных средств ... С. 16–22.

¹⁰⁶ См.: *Андреева Л. В.* Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок. С. 136–145.

объяснить поиском оптимальной модели баланса публичных и частных интересов.

Для успешного функционирования и развития контрактной системы, которые обеспечат эффективное расходование бюджетных средств при осуществлении закупок, необходимо принятие системных мер, направленных на устранение многих существенных недостатков и ограничений. Следовательно, *стабильность и высокое качество законодательства о контрактной системе* должны стать первой правовой гарантией эффективности бюджетных расходов.

Следующей правовой гарантией эффективности расходования бюджетных средств можно назвать *установление законодательных требований к обоснованию закупок*. В силу ч. 1 ст. 18 Закона о контрактной системе обоснованными считаются закупки, прошедшие процедуру нормирования в целях недопущения излишних бюджетных затрат при осуществлении закупок. Названная цель достигается посредством установления требований к количеству, свойствам, предельной цене закупаемых заказчиками товаров, работ, услуг, а также определение нормативных затрат на обеспечение функций государственных (муниципальных) органов.

В настоящее время выстроена трехуровневая система нормирования в сфере закупок. На первом уровне Правительством РФ разработаны общие правила нормирования закупок, которые обязательны для всех заказчиков и касаются общего порядка издания документов в сфере нормирования¹⁰⁷, общих правил определения требований к отдельным видам товаров, работ, услуг¹⁰⁸, общих правил определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных (муниципальных) органов¹⁰⁹. На втором уровне высшими

¹⁰⁷ См.: постановление Правительства РФ от 18.05.2015 № 476 «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3218.

¹⁰⁸ См.: постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // Там же. № 37. Ст. 5141.

¹⁰⁹ См.: постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 «Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также

федеральными¹¹⁰, региональными¹¹¹, муниципальными¹¹² исполнительными органами в соответствии с нормативными актами первого уровня формируются правила разработки правовых актов о нормировании, правила формирования требований к продукции в виде ведомственных перечней, а также правила определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных (муниципальных) органов¹¹³. И, наконец, на третьем уровне с учетом требований нормативных правовых актов первых двух уровней государственными (муниципальными) органами и наиболее значимыми учреждениями науки, образования, культуры и здравоохранения утверждаются требования к закупаемым ими, а также подведомственными им территориальными органами, подразделениями, учреждениями и унитарными предприятиями отдельным видам товаров, работ, услуг (включая предельные цены таких товаров, работ,

Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”, Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос” и подведомственных им организаций» // Там же. 2014. № 42. Ст. 5753.

¹¹⁰ См.: постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 927 «Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // Там же. 2015. № 37. Ст. 5142.

¹¹¹ См., напр.: постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 № 954-ПП «Об определении требований к закупаемым органами исполнительной власти города Москвы, иными государственными органами города Москвы и подведомственными им государственными бюджетными и казенными учреждениями города Москвы, государственными унитарными предприятиями города Москвы отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹² См., напр.: постановление Администрации города Ульяновска от 01.03.2018 № 273 «Об утверждении правил определения требований к закупаемым органами местного самоуправления (в том числе их отраслевыми (функциональными) и территориальными органами) муниципального образования “город Ульяновск” и подведомственными им казенными, бюджетными учреждениями и муниципальными унитарными предприятиями муниципального образования “город Ульяновск”, Ульяновской городской избирательной комиссией отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения нужд муниципального образования “город Ульяновск”. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹³ См., напр.: постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”, Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос” и подведомственных им организаций» // СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5919.

услуг)¹¹⁴ и (или) нормативные затраты на обеспечение функций указанных органов¹¹⁵.

Помимо нормирования еще одним элементом обоснования закупок является *определение заказчиком начальной (максимальной) цены контракта* (далее— НМЦК). Для определения НМЦК ч. 1 ст. 22 Закона о контрактной системе предусмотрены следующие методы: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка), нормативный метод, тарифный метод, проектно-сметный метод, затратный метод.

В условиях современной рыночной экономики приоритетным для определения НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)¹¹⁶. В рамках применения данного метода заказчику необходимо получить информацию о закупаемых товарах, работах, услугах. И здесь следует отметить, что при разработке Закона о контрактной системе предполагалось, что закупки будут организованы на основе каталога товаров, работ, услуг, предусматривающего унификацию наименований и требований к объектам закупок исходя не из конкретных товаров, обращающихся на рынке, а из описания стандартизированных потребностей заказчиков. В таком каталоге должны были содержаться типовые объекты и (или) группы закупок, что позволяло бы предложить к поставке взаимозаменяемые товары (услуги).

К очевидным преимуществам систематизации и описания товаров, работ, услуг в данном каталоге относятся: автоматизированный контроль и анализ информации об осуществляемых закупках (в том числе оценка и сопоставление закупочной деятельности заказчиков и расчет референтных цен на сопоставимые товары, работы, услуги); минимизация рисков коррупционных проявлений,

¹¹⁴ См., напр.: приказ Росморречфлота от 29.09.2017 № 96/1 «Об утверждении требований к закупаемым Федеральным агентством морского и речного транспорта и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹⁵ См., напр.: распоряжение МВД России от 17.12.2020 № 1/14287 «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹⁶ Подробнее см.: приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

выражающихся в заведомом описании объекта закупки таким образом, чтобы необоснованно ограничить допуск участников к закупке.

На практике же каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹¹⁷ начал формироваться лишь с 2017 года и к настоящему времени содержит лишь отдельные группы товаров. Безусловно, данное обстоятельство не только ограничивает эффект от предполагаемого функционала каталога, но и негативно отражается на реализации принципов контрактной системы в целом, так как сохраняются условия для злоупотреблений, при которых предмет закупки «подстраивается» под конкретных поставщиков.

Возвращаясь к рассмотрению методов определения НМЦК, отметим, что в случае если стоимость закупаемых товара, работы, услуги регулируется государством, т. е. устанавливаются тарифы, то заказчиком для определения НМЦК применяется тарифный метод.

Если же заказчику вышестоящим органом установлены предельные цены на товары (работы, услуги), то тогда НМЦК рассчитывается нормативным методом. При этом согласно позиции Минфина России если определенная методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) НМЦК ниже, чем НМЦК, для определения которой применялся нормативный метод, то при осуществлении закупки заказчиком все же следует применять НМЦК, определенную методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка)¹¹⁸.

Когда предметом закупки выступает строительство, реконструкция, капитальный ремонт или снос, то для определения НМЦК подлежит применению проектно-сметный метод¹¹⁹. В том случае, если ни один из

¹¹⁷ Подробнее см.: постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2017. № 7. Ст. 1084.

¹¹⁸ См.: письмо Минфина России от 27.04.2020 № 24-01-08/34018. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹¹⁹ В данном случае заказчику необходимо учитывать требования Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального

вышеуказанных методов не подходит, заказчик может применить затратный метод определения НМЦК, обосновав при этом невозможность применения других методов. Избрание любого из перечисленных методов зависит от специфики закупки и должно быть документально обосновано.

Таким образом, призванный предотвратить закупки по завышенным ценам институт обоснования бюджетных ассигнований на осуществление государственных (муниципальных) закупок является правовой гарантией эффективности бюджетных расходов на закупку товаров работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Следующей гарантией, по нашему мнению, выступают *конкурентные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика)*. Поскольку поставщик (исполнитель, подрядчик) обеспечивает непосредственное исполнение государственного заказа, от того, насколько он добросовестен, ответствен, будет зависеть не только уровень эффективного расходования бюджетных средств, но и достижение цели государственной закупки, качество обеспечения государственных нужд. В Концепции справедливо отмечается, что современная громоздкая система определения поставщика (подрядчика, исполнителя), состоящая более чем из 11 открытых конкурентных способов, нуждается в пересмотре. Многие способы закупки к настоящему времени утратили существенные различительные признаки и стали дублировать отдельные элементы друг друга. Кроме того, объем нормативных предписаний, которые предъявляются к названным способам, а также отсутствие баланса между общей и специальной частями Закона о контрактной системе в указанной части порождают противоречивую правоприменительную практику.

В целях устранения названных недостатков 2 июля 2021 г. был принят Федеральный закон № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁰ (вступает в силу поэтапно,

строительства, утвержденного приказом Министра России от 23.12.2019 № 841/пр (Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс»).

¹²⁰ См.: Рос. газ. 2021. 9 июля.

начиная с 1 января 2022 года) (далее — Закон № 360-ФЗ), направленный на оптимизацию порядка осуществления государственных (муниципальных) закупок путем сокращения количества способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В соответствии с внесенными Законом № 360-ФЗ изменениями в Законе о контрактной системе остаются лишь следующее конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя): конкурсы (электронный конкурс, закрытый конкурс, закрытый электронный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион, закрытый электронный аукцион), электронный запрос котировок.

Представляется, что в таком усовершенствованном составе конкурентные способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) будут еще более успешно способствовать эффективности бюджетных расходов при осуществлении закупок, поскольку здоровая конкуренция участников закупки приводит к заключению государственного (муниципального) контракта по наименьшей цене.

Вместе с тем применение конкурентных способов для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) само по себе не гарантирует, что государственный (муниципальный) контракт не будет заключен с недобросовестным поставщиком, который сорвет исполнение контракта и затруднит обеспечение государственных (муниципальных) нужд. В связи с этим Законом № 360-ФЗ предлагается осуществлять допуск к заключению контракта только «квалифицированных участников закупок», которые обладают опытом исполнения контрактов. Это означает, что к закупкам стоимостью свыше 20 млн рублей будут допускаться только участники, имеющие успешный опыт исполнения контракта в объеме исполненных обязательств в размере не менее 20 % от НМЦК. Здесь важно вспомнить, что в предыдущем параграфе, анализируя принцип стимулирования инноваций, мы изучали концепцию квалифицированного заказчика. Полагаем, что в будущем синергия взаимодействия квалифицированных заказчиков и квалифицированных участников закупок будет иметь колоссальный положительный эффект, который

скажется на функционировании контрактной системы в целом и на обеспечении эффективности бюджетных расходов в частности.

Еще одной правовой гарантией эффективности бюджетных расходов, обращенной в будущее, является *обязательное общественное обсуждение закупок*. Вовлечение общественных институтов в управление делами государства является признаком формирования в России гражданского общества, которое вместе с публичной властью разделяет ответственность за будущее страны.

В настоящее время в силу ч. 1 ст. 20 Закона о контрактной системе определение случаев проведения обязательного общественного обсуждения¹²¹ закупок и утверждение порядка его осуществления отнесено к компетенции Правительства РФ¹²², которое установило обязанность проводить общественные обсуждения в случае осуществления закупок путем проведения конкурсов и аукционов при НМЦК не менее 1 млрд рублей. Период общественного обсуждения определен с даты размещения на официальном сайте ЕИС в сфере закупок плана-графика закупок, содержащего информацию об обсуждаемой закупке, и до истечения срока, когда законом еще допускается отмена определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Общественное обсуждение на предмет соблюдения заказчиками требований законодательства о контрактной системе проводится в электронной форме. При этом на заказчиков возложена обязанность в течение двух рабочих дней разместить в специализированном разделе на официальном сайте ЕИС в сфере закупок ответы по существу на поступившие от участников замечания и предложения, а также направить эти ответы участникам общественного обсуждения по электронной почте. По итогам рассмотрения вышеуказанных

¹²¹ Подробнее см.: *Михеев Д. С., Яичникова Ю. С.* Гласность при общественном обсуждении закупок // Вестник Марийск. гос. ун-та. 2017. Т. 3. № 2 (10). С. 66–71 ; *Коломыцева Е. А., Устинова В. В.* Институт обязательного общественного обсуждения закупок: соотношение теории и практики // Юрист-Правоведь. 2018. № 4 (87). С. 41–46 ; *Ибрагимов О. А.* Обязательное обсуждение как перспективная форма общественного контроля муниципальных закупок // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2021. № 2. С. 6–8.

¹²² См.: постановление Правительства РФ от 11.12.2019 № 1635 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7413.

замечаний и предложений участников общественного обсуждения заказчиком могут быть внесены изменения в план-график, извещение об осуществлении закупки, документацию о закупке или даже принято решение об отмене закупки.

В целях дальнейшего совершенствования института общественного обсуждения закупок Законом № 360-ФЗ расширяется регулирование обязательного общественного обсуждения закупок именно на законодательном, а не на подзаконном уровне. В ст. 20 Закона о контрактной системе включается положение о цели ¹²³ проведения общественного обсуждения, а также минимальный порог цены контракта, при котором общественное обсуждение закупки является обязательным¹²⁴.

По нашему мнению, успешная реализация общественного обсуждения закупок позволит на более ранних этапах предотвращать государственные (муниципальные) закупки, которые могут повлечь неэффективное расходование бюджетных средств, а также снизить риск возникновения коррупциогенных факторов при заключении государственных контрактов.

Следующей подлежащей рассмотрению правовой гарантией эффективности бюджетных расходов при осуществлении закупок является институт *обеспечения исполнения государственных (муниципальных) контрактов*. Данная конструкция, как и рассмотренная ранее модель «квалифицированного участника закупок», нацелена на предотвращение выбора ненадежного контрагента и последующего неисполнения контракта с его стороны.

В силу ч. 1 ст. 96 Закона о контрактной системе по общему правилу обеспечение исполнения государственного или муниципального контракта является обязательным. При этом предоставление обеспечения исполнения контракта всегда предшествует заключению самого контракта, а отсутствие надлежащего обеспечения является самостоятельным основанием для признания

¹²³ Устанавливается, что общественное обсуждение закупок проводится заказчиком в целях публичного обсуждения соответствия планируемой закупки требованиям законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе.

¹²⁴ При этом Правительству РФ, высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ, местной администрации предлагается предоставить право установить обязательное общественное обсуждение и для закупок с НМЦК менее 2 млрд рублей.

участника закупки уклонившимся от заключения контракта. Особенностью при установлении обеспечения также выступает возможность изменения способа обеспечения и его уменьшение пропорционально исполненным обязательствам. Таким образом, можно сделать вывод, что законом установлен правовой механизм защиты бюджетных средств от их перечисления недобросовестному исполнителю контракта.

В настоящее время Законом о контрактной системе закреплено две формы обеспечения исполнения контрактов: банковская гарантия и внесение денежных средств на счет заказчика.

Банковская гарантия представляет собой способ обеспечения обязательств, предусмотренный ст. 368 ГК РФ, и является разновидностью независимой гарантии, выдаваемой банками и иными кредитными организациями.

Применительно к государственным (муниципальным) контрактам банк (гарант) по просьбе принципала — поставщика (подрядчика, исполнителя) принимает на себя обязательство выплатить бенефициару — заказчику денежную сумму согласно условиям банковской гарантии независимо от того, является ли обязательство, обеспечиваемое такой гарантией, действительным.

Банковская гарантия, которая выдается в обеспечение исполнения обязательств по контракту, должна соответствовать строгим требованиям, предусмотренным ст. 45 Закона о контрактной системе. Дополнительные требования к банковской гарантии устанавливаются также Правительством РФ¹²⁵.

Установление специальных требований к условиям выдачи банковской гарантии в обеспечение государственных и муниципальных контрактов «обусловлено публично-правовым характером сферы применения

¹²⁵ См.: постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5947.

законодательства о контрактной системе в сфере закупок и целями осуществления закупок»¹²⁶.

Практика показывает, что в большинстве случаев в договоре в качестве обеспечения применяется банковская гарантия. Как утверждает А. В. Иваненко, для поставщика использование независимой (банковской) гарантии представляется выгодным, поскольку она позволяет ему отказаться от предоставления наличных средств без отзыва их из оборота, тем самым улучшает финансовое состояние принципала¹²⁷.

Примечательно, что Законом № 360-ФЗ устанавливается правило, согласно которому с 1 января 2022 г. заказчики при обеспечении исполнения государственных контрактов вместо банковских гарантий будут использовать независимые гарантии, в связи с чем расширяется и перечень организаций, которые смогут предоставлять такого рода гарантии при заключении государственных и муниципальных контрактов.

Представленные изменения позволят участникам закупки более гибко подходить к выбору гарантийных организаций, что позволит ускорить процесс заключения контрактов и их реализацию.

Вторым способом обеспечения исполнения контракта, поименованным в Законе о контрактной системе, выступает *внесение денежных средств на счет заказчика*. В соответствии с положениями ст. 381¹ ГК РФ такие денежные средства представляют собой обеспечительный платеж, правила о котором содержатся в § 8 гл. 23 ГК РФ¹²⁸.

Несмотря на это, в правовой доктрине относительно природы внесения денежных средств на счет заказчика как обеспечительного платежа

¹²⁶ Михайлов К. В. Особенности правового регулирования обеспечения исполнения государственных контрактов банковскими гарантиями при осуществлении закупок федеральными арбитражными судами // Администратор суда. 2018. № 2. С. 14.

¹²⁷ См.: Иваненко А. В. Независимая (банковская) гарантия как финансово-правовой инструмент // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 9.

¹²⁸ См.: Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017). Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

высказываются различные мнения как о самостоятельном способе обеспечения, так и о новом, не названном ранее в ГК РФ способе¹²⁹.

Важно отметить, что способ обеспечения поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе выбрать самостоятельно, учитывая при этом ряд ограничений. Законом о контрактной системе не предусмотрена возможность предоставлять несколько банковских гарантий на общую сумму обеспечения. Минфин России в письме от 19.01.2018 № 24-03-08/3102 «О предоставлении банковских гарантий для обеспечения исполнения контракта в сфере закупок»¹³⁰ также разъяснил, что предоставление двух банковских гарантий на разные суммы в разных или равных долях для обеспечения исполнения контракта положениями Закона о контрактной системе не предусмотрено.

В качестве самостоятельной и чрезвычайно важной правовой гарантии эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок следует выделить *казначейское сопровождение исполнения контрактов*, в рамках которого заказчики — получатели средств федерального бюджета в случаях, указанных в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, обязаны включать в контракт условие о казначейском обеспечении обязательств.

Стоит отметить, что условие о казначейском сопровождении касается только целевых средств бюджета и представляет собой систему, при которой победившее в закупке лицо (в том числе и субподрядчик) должно открыть счет в территориальном подразделении Федерального казначейства, на который будет переводиться аванс за определенный этап выполнения контракта. Результат выполнения этапа подлежит проверке, после чего осуществляется последующая оплата.

До недавнего времени правовое регулирование казначейского сопровождения исполнения контрактов ограничивалось несколькими

¹²⁹ Подробнее см.: *Архипов Ю. Г.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : учеб. пособие. М. : Столица, 2015 ; *Борисов О. И.* Способы заключения государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2017. № 21. С. 13–17.

¹³⁰ Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

положениями БК РФ, нормами федеральных законов о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период и правилами казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных такими федеральными законами.

Федеральным законом от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242¹⁷ Бюджетного кодекса Российской Федерации»¹³¹ (далее — Закон № 244-ФЗ) в БК РФ вносятся масштабные изменения, определяющие правовые основания применения механизма бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения.

Согласно нововведениям с 1 января 2022 г. механизм казначейского сопровождения будет использоваться не только на федеральном уровне (что практиковалось на протяжении последних пяти лет), но и на региональном и муниципальном уровнях.

Закрепление правовых основ казначейского сопровождения в БК РФ и его распространение на все уровни бюджетной системы РФ, безусловно, положительным образом влияет на повышение эффективности расходования бюджетных средств и, как следствие, на реализацию принципов, рассмотренных в предыдущем параграфе, поскольку внедрение и последующее применение казначейского сопровождения полностью исключает отвлечение денежных средств на нужды, не связанные с целями исполнения государственных контрактов, и делает процедуру, начиная от момента выделения денежных средств до их освоения, в рамках каждой конкретной закупки прозрачной и обоснованной, что подтверждает вывод о необходимости принятия расходных обязательств, основываясь исключительно на тщательной оценке их эффективности, и подтверждении наличия надлежащих ресурсов для их гарантированного исполнения¹³².

¹³¹ См.: СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. 1). Ст. 5072.

¹³² См.: Андриченко Л. В. и др. Концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИД «Юриспруденция», 2014. С. 63–68.

В развитие указанного механизма была введена специальная форма расчетов — *казначейский аккредитив*, при применении которого оплата по государственному контракту осуществляется только после предъявления документов, подтверждающих факт поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг). Как справедливо отмечает Е. Л. Васянина, в бюджетно-правовой сфере применение конструкции аккредитива направлено на обеспечение реализации механизма эффективности использования бюджетных средств¹³³. Кроме того, по мнению С. О. Шохина, казначейский аккредитив, обеспечивая перечисление авансов в сумме фактической потребности, исключает образование дебиторской задолженности по расходам федерального бюджета, что всегда признавалось масштабной проблемой в финансовой работе государственных учреждений и являлось причиной массовых финансовых нарушений¹³⁴. Наряду с этим финансированием с использованием казначейского аккредитива обеспечивается усиление контроля за целевым использованием бюджетных средств, а также контроль выполнения условий государственных (муниципальных) контрактов. В настоящее время в целях повышения эффективности бюджетного финансирования и максимального расширения возможностей казначейского аккредитива в систему активно привлекаются банки, что приводит к углублению интеграции казначейского и банковского сопровождения.

Завершая изучение правовых гарантий эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, отметим, что к указанным гарантиям (помимо стабильности и высокого качества законодательства о контрактной системе, института обоснования закупок (включая нормирование закупок и определение НМЦК), конкурентных способов определения поставщика (исполнителя, подрядчика), обязательного

¹³³ См.: *Васянина Е. Л.* Межотраслевые конструкции в механизме регулирования финансовой деятельности // *Финансовое право.* 2019. № 2. С. 8–11.

¹³⁴ См.: *Шохин С. О.* Некоторые особенности применения гражданско-правовых инструментов в государственных расчетах // *Юрист.* 2018. № 5. С. 12–16.

общественного обсуждения закупок, обеспечения исполнения государственных (муниципальных) контрактов, казначейского сопровождения исполнения контрактов) относятся также мониторинг закупок, контроль и аудит в сфере закупок. Между тем более подробно роль данных гарантий в обеспечении эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении закупок будет изучена далее в рамках исследования правового статуса субъектов мониторинга закупок, контроля и аудита в сфере закупок и правового механизма их осуществления.

**ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
БЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ
В ПРОЦЕССЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

**§ 1. Бюджетно-правовой статус участников контрактной системы
в сфере закупок товаров, работ, услуг
для обеспечения государственных и муниципальных нужд**

Как известно, с течением времени происходит трансформация общественных отношений, что неизбежно влечет как появление новых субъектов правоотношений, так и существенные изменения правового статуса уже существующих участников. Поэтому интерес к правовому статусу субъектов права в доктринальных исследованиях стабильно находится на высоком уровне. В переводе с латинского языка термин *status* означает «состояние, положение кого-нибудь или чего-нибудь». Соответственно, с лингвистической точки зрения термины «статус» и «положение» являются синонимами.

В связи с этим в юриспруденции понятию «правовой статус» сопутствуют схожие по смыслу понятия «правовое положение» и «правовой режим». Так, в частности, С. С. Алексеев¹³⁵, Н. В. Витрук¹³⁶, Л. Д. Воеводин¹³⁷, Н. И. Матузов¹³⁸ наполняют единым смыслом категории «правовой статус» и «правовое положение». При этом С. С. Алексеев также указывает, что содержание правового статуса есть правовое положение субъекта, раскрывающее «фактическое состояние во взаимоотношениях с обществом и государством»¹³⁹

¹³⁵ См.: Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999.

¹³⁶ См.: Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М., 2008.

¹³⁷ См.: Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России : учеб. пособие. М., 1997.

¹³⁸ См.: Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов, 1987.

¹³⁹ См.: Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев [и др.] ; под ред. В. Д. Перевалова. М., 2011. С. 324.

и что субъект, реализуя правомочия, приобретает права, которые изначально ему не принадлежали, тем самым меняя содержание статуса.

Ранее мы отмечали, что для целей настоящей работы мы будем изучать особенности функционирования контрактной системы именно в рамках финансовых (бюджетных) правоотношений. Поскольку участники контрактной системы являются неотъемлемым элементом бюджетных правоотношений, считаем необходимым более подробно исследовать бюджетно-правовой статус названных субъектов.

Как известно, нормы бюджетного права, содержащиеся в различных правовых источниках, реализуются субъектами бюджетного права, т. е. лицами, которые обладают бюджетной правосубъектностью и могут благодаря этому участвовать в конкретных бюджетных правоотношениях. В свою очередь, способность быть субъектом бюджетного правоотношения представляет собой гарантированную государством способность иметь права и юридические обязанности в бюджетной сфере, а также способность своими действиями принимать и исполнять их.

Исследуя бюджетно-правовой статус участников контрактной системы, важно учитывать, что состав таких участников указан в определении контрактной системы, содержащемся в ст. 3 Закона о контрактной системе. В частности, в круг участников контрактной системы входят: федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, осуществляющие нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее — ГК «Росатом»), Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» (далее — ГК «Роскосмос»), заказчики, участники закупок (поставщики, подрядчики, исполнители), уполномоченные органы,

уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок.

В качестве первой группы субъектов рассмотрим участников контрактной системы, уполномоченных на осуществление нормативно-правового регулирования в сфере закупок.

И здесь прежде всего следует выделить федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы, который в силу п. 12 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок. С 2017 г. Правительством РФ в качестве такого органа определен¹⁴⁰ Минфин России¹⁴¹, ранее данные полномочия исполняло Минэкономразвития России.

Именно в рамках осуществления названных полномочий¹⁴² Минфином России разрабатываются проекты федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов по вопросам осуществления закупок, утверждаются методические рекомендации по применению методов определения НМЦК, типовое положение (регламент) о контрактной службе, порядок согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и порядок согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), условия допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд товаров, работ, услуг соответственно происходящих из иностранного государства или выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, обеспечивает

¹⁴⁰ См.: постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 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» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4514.

¹⁴¹ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Там же. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁴² Для осуществления названных полномочий в структуре Минфина России учрежден Департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы (см.: приказ Минфина России от 29.05.2017 № 389 «Об утверждении Положения о Департаменте бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс»).

формирование и ведение в ЕИС в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и т. д.

Передача Минфину России таких важнейших полномочий в сфере закупок неслучайна, поскольку именно Минфин России в соответствии со ст. 6 БК РФ является финансовым органом, ответственным за составление и организацию исполнения федерального бюджета, учитывающего бюджетные ассигнования на осуществление закупок.

На региональном уровне участниками контрактной системы, осуществляющими выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере закупок, являются профильные органы исполнительной власти субъектов РФ¹⁴³. Аналогичные органы функционируют и на муниципальном уровне.

Следующая группа участников контрактной системы — это субъекты, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе контроль в сфере закупок осуществляется:

- 1) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления (на уровне муниципального района и городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
- 2) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на выработку функциональных требований к ЕИС в сфере закупок, а также по ее созданию, ведению, обслуживанию и развитию, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, органами управления государственными

¹⁴³ См., напр.: постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26.12.2013 № 1564 «О департаменте по регулированию контрактной системы Краснодарского края». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

внебюджетными фондами; 3) органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в соответствии с БК РФ. Рассмотрим полномочия каждой из перечисленных подгрупп органов, осуществляющих контроль в сфере закупок, более подробно.

Входящим в первую подгруппу федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, а также контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа является ФАС России¹⁴⁴. Специальные органы, осуществляющие контроль в сфере закупок, учреждаются также субъектами РФ¹⁴⁵, городскими округами и муниципальными районами¹⁴⁶. В рамках осуществления названного контроля¹⁴⁷ ФАС России, соответствующими контрольными органами субъектов РФ и муниципальных образований проверяются заказчики, контрактные службы (контрактные управляющие), комиссии по осуществлению закупок, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок (специализированных электронных площадок) на предмет соответствия их действий (бездействия) требованиям законодательства о контрактной системе.

В составе второй подгруппы федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в силу п. 3 ст. 154 БК РФ является Федеральное казначейство¹⁴⁸. Наряду с этим Федеральное

¹⁴⁴ См.: постановление Правительства РФ «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».

¹⁴⁵ См.: постановление Правительства Москвы от 25.04.2012 № 193-ПП «О создании Главного контрольного управления города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 27.

¹⁴⁶ В силу ч. 3¹ ст. 99 Закона о контрактной системе на основании соглашений между субъектами РФ и находящимися на их территориях муниципальными образованиями региональные органы контроля в сфере закупок могут осуществлять полномочия муниципальных контрольных органов в сфере закупок.

¹⁴⁷ См.: постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576 «Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений» // СЗ РФ. 2020. № 41. Ст. 6420.

¹⁴⁸ См.: постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» // Там же. 2004. № 49. Ст. 4908.

казначейство выступает федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ на выработку функциональных требований к ЕИС в сфере закупок, а также по ее созданию, ведению, обслуживанию и развитию¹⁴⁹. Кроме Федерального казначейства ко второй подгруппе отнесены финансовые органы¹⁵⁰ субъектов РФ и муниципальных образований, а также органы управления государственными внебюджетными фондами. Относящиеся к данной подгруппе органы осуществляют контроль за неперевышением включенного в планы-графики объема финансового обеспечения над объемом финансового обеспечения для осуществления закупок, который утвержден и доведен до заказчика, и за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и неперевышением объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок, которые содержатся в информации и документах, не подлежащих формированию и размещению в ЕИС в сфере закупок¹⁵¹. Наряду с этим Федеральным казначейством с использованием ЕИС в сфере закупок осуществляется контроль¹⁵² за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и неперевышением объема финансового обеспечения для осуществления данных закупок, которые содержатся в извещениях об осуществлении закупок, информации в планах-графиках, протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми

¹⁴⁹ См.: постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 442 «Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996» // СЗ РФ.2017. № 17. Ст. 2565.

¹⁵⁰ В соответствии со ст. 6 БК РФ финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований осуществляют составление и организацию исполнения региональных и местных бюджетов.

¹⁵¹ Согласно ч. 7 ст. 99 Закона о контрактной системе на основании соглашений между Федеральным казначейством и органами управления государственными внебюджетными фондами, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями полномочия по осуществлению данного контроля могут быть переданы Федеральному казначейству.

¹⁵² См.: постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5¹ статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393.

закключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В составе третьей подгруппы субъектов контроля в сфере закупок органы государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль¹⁵³ за соблюдением правил нормирования в сфере закупок; определением и обоснованием НМЦК; соблюдением требований к исполнению, изменению контракта, а также соблюдением условий контракта, в том числе в части соответствием поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта; соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки. Данный контроль в сфере закупок осуществляется органами финансового контроля в соответствии с порядком, предусмотренным бюджетным законодательством, в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в части, касающейся расходов на закупки (в том числе достоверности учета и отчетности в отношении таких расходов).

Проанализировав содержание правового статуса участников контрактной системы, осуществляющих контроль в сфере закупок, можно сделать вывод, что Законом о контрактной системе к данным субъектам отнесены не только традиционные субъекты финансового (бюджетного) права¹⁵⁴, но и ФАС России, а также специально создаваемые для контроля в сфере закупок региональные и муниципальные органы.

Данное обстоятельство неизбежно порождает доктринальную дискуссию о возможности отнесения ФАС России¹⁵⁵ к субъектам финансово-контрольных отношений в рамках контрактной системы, поскольку данный орган государственной власти осуществляет контроль за соблюдением заказчиками,

¹⁵³ См.: Инструкция по осуществлению в Федеральном казначействе деятельности по контролю в сфере закупок (утв. Федеральным казначейством 25.04.2019). Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁵⁴ Например, органы внутреннего финансового контроля (включая Федеральное казначейство), финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований.

¹⁵⁵ А также специально создаваемых региональных и муниципальных органов, осуществляющих наряду с ФАС России контроль в сфере закупок в порядке ч. 3 ст. 99 Закона о контрактной системе.

контрактными службами (контрактными управляющими), комиссиями по осуществлению закупок и иных требований законодательства о контрактной системе. При этом в рамках функционирования контрактной системы объекты контроля обязаны соблюдать также и бюджетное законодательство РФ. В связи с этим можно утверждать, что ФАС России осуществляет контроль и в данном направлении. Например, в случае выдачи антимонопольным органом заказчику предписания об аннулировании закупки потребуется осуществить новую закупку для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что, безусловно, не может не отразиться на использовании заказчиком бюджетных средств. Важно также учитывать, что одним из негативных последствий сговоров на торгах, которым противодействует Федеральная антимонопольная служба, является необоснованный рост бюджетных расходов, связанных с отсутствием реальной конкуренции на аукционах и конкурсах¹⁵⁶. А это, в свою очередь, может привести значительному ущербу для бюджетов бюджетной системы РФ.

В связи с изложенным в правовой доктрине предлагается новый подход к классификации субъектов финансово-контрольных отношений, в рамках которого выделяются специализированные органы, для которых осуществление финансового контроля является основным полномочием, и общие, которые осуществляют опосредованный (вторичный) финансовый контроль¹⁵⁷. Именно таким опосредованным (вторичным) финансовым контролем является контроль в сфере закупок, осуществляемый ФАС России.

Завершая рассмотрение бюджетно-правового статуса участников контрактной системы, осуществляющих контроль в сфере закупок, отметим, что в предыдущем параграфе наряду с контролем в сфере закупок в качестве правовых гарантий эффективного расходования бюджетных средств были также

¹⁵⁶ См.: *Башлаков-Николаев И. В.* О проблемах закрепления норм об административной ответственности в отраслевом законодательстве (антимонопольном законодательстве Российской Федерации) // *Конкурентное право.* 2020. № 3. С. 3–6.

¹⁵⁷ См.: *Бурдонова О. В.* Субъекты финансово-контрольных правоотношений в рамках контрактной системы: отдельные вопросы классификации // *Ленинград. юрид. журнал.* 2018. № 2. С. 136–143.

названы мониторинг закупок и аудит в сфере закупок. Между тем в ст. 3 Закона о контрактной системе органы, осуществляющие мониторинг закупок и аудит в сфере закупок, не указаны в качестве участников контрактной системы. Несмотря на это, мы полагаем, что так же, как и действия органов, осуществляющих контроль в сфере закупок, действия органов, осуществляющих мониторинг закупок и аудит в сфере закупок, в конечном счете направлены на обеспечение государственных и муниципальных нужд, следовательно, названные органы также должны быть признаны участниками контрактной системы. Рассмотрим их правовой статус более подробно.

В соответствии с ч. 1 ст. 97 Закона о контрактной системе мониторинг закупок — это система проводимых с использованием ЕИС в сфере закупок наблюдений, которые осуществляются на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов-графиков¹⁵⁸.

Полномочия по осуществлению мониторинга закупок для обеспечения государственных (муниципальных) нужд предоставлены федеральному органу исполнительной власти по регулированию контрактной системы, которым, как было установлено, является Минфин России. Ежегодно Минфин России представляет в Правительство РФ результаты мониторинга в виде сводного аналитического отчета, в котором дается оценка эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства о контрактной системе¹⁵⁹.

¹⁵⁸ См.: постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2015. № 46. Ст. 6382.

¹⁵⁹ См., напр.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года // Минфин России : [офиц. сайт]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_v_sootvetstvi_s_fe (дата обращения: 22.07.2021).

Полномочия по осуществлению аудита в сфере закупок, предусмотренного ст. 98 Закона о контрактной системе, предоставлены Счетной палате РФ, контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований.

Счетная палата РФ учреждена на основании ч. 5 ст. 101 Конституции, согласно которой для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату. Более детально бюджетно-правовой статус Счетной палаты РФ определен в Федеральном законе от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹⁶⁰ (далее — Закон о Счетной палате), согласно которому Счетная палата РФ является подотчетным Федеральному Собранию РФ постоянно действующим высшим органом внешнего государственного аудита порядка формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, федеральной собственностью (т. е. федеральными ресурсами), обеспечивающими безопасность и социально-экономическое развитие Российской Федерации. В рамках задач, определенных законодательством РФ, Счетная палата РФ осуществляет свою деятельность самостоятельно, так как ей предоставлены организационная, функциональная и финансовая независимость.

Бюджетно-правовой статус контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований установлен Федеральным законом от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»¹⁶¹, в соответствии с которым контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований являются постоянно действующими органами внешнего государственного и муниципального финансового контроля, образованными соответственно законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и муниципальных образований.

¹⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

¹⁶¹ См.: Там же. 2011. № 7. Ст. 903.

В силу ч. 2 ст. 98 Закона о контрактной системе на органы аудита в сфере закупок возложены полномочия по анализу и оценке результатов закупок, а также достижения целей осуществления закупок. В рамках осуществления названных полномочий органами аудита в сфере закупок осуществляется экспертно-аналитическая, информационная и иная деятельность посредством проверки, анализа и оценки законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки как по планируемым к заключению, так и по уже заключенным и исполненным контрактам.

Следующей группой участников контрактной системы, обладающих бюджетно-правовым статусом, являются заказчики. Заказчиков без преувеличения можно назвать ключевой группой участников контрактной системы, поскольку именно они осуществляют публичные полномочия и выступают от имени публично-правовых образований, для обеспечения нужд которых и закупаются товары, работы, услуги.

В силу п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе к заказчикам относятся государственные или муниципальные заказчики, а также бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия.

В число государственных заказчиков входят государственные органы (в том числе органы государственной власти), ГК «Росатом», ГК «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные казенные учреждения, действующие от имени Российской Федерации или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством. К муниципальным заказчикам относятся муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством от имени муниципального образования.

Практически все перечисленные участники контрактной системы, являющиеся государственными и муниципальными заказчиками, относятся к участникам бюджетного процесса, состав которых определен ст. 152 БК РФ. Так, например, органы государственной власти, государственные (муниципальные) органы, органы управления государственными внебюджетными фондами в рамках бюджетного процесса выступают в качестве главных распорядителей бюджетных средств¹⁶². К участникам бюджетного процесса относятся и государственные (муниципальные) казенные учреждения¹⁶³.

Включенные в перечень государственных заказчиков ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» в ст. 3 Закона о контрактной системе указаны также и в качестве самостоятельных участников контрактной системы.

При этом необходимо отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 7¹ Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹⁶⁴ государственными корпорациями являются не имеющие членства некоммерческие организации, которые учреждены Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданы для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Для создания государственной корпорации требуется принятие федерального закона.

В настоящее время в Российской Федерации создано шесть государственных корпораций: Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов»¹⁶⁵;

¹⁶² В соответствии со ст. 6 БК РФ к главным распорядителям бюджетных средств (главным распорядителям средств соответствующего бюджета) относятся органы государственной власти (государственные органы), органы управления государственным внебюджетным фондом, органы местного самоуправления, органы местной администрации, а также наиболее значимые учреждения науки, образования, культуры и здравоохранения, указанные 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 БК РФ.

¹⁶³ В соответствии со ст. 6 БК РФ казенные учреждения — это государственные (муниципальные) учреждения, осуществляющие 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 которых осуществляется за счет бюджетных средств на основании бюджетной сметы.

¹⁶⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

¹⁶⁵ См.: Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ «О страховании вкладов в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (Ч. 1). Ст. 5029.

Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ»¹⁶⁶; Государственная корпорация Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства¹⁶⁷; Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»¹⁶⁸; ГК «Росатом»¹⁶⁹; ГК «Роскосмос»¹⁷⁰.

Несмотря на то, что все вышеуказанные организации имеют организационно-правовую форму государственных корпораций, существуют значительные различия в их бюджетно-правовом статусе, что, безусловно, отражается и на их статусе участника контрактной системы.

Так, ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» выступают в роли государственных заказчиков и самостоятельных участников контрактной системы. Данное обстоятельство, по нашему мнению, обусловлено тем, что в силу п. 8 ст. 241 БК РФ указанные государственные корпорации могут осуществлять полномочия главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и администратора доходов бюджета, а также вправе передавать на безвозмездной основе на основании соглашений свои полномочия государственного заказчика по заключению и исполнению от имени Российской Федерации государственных контрактов. Иными словами, особенность бюджетно-правового статуса ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» заключается в том, что они фактически являются участниками бюджетного процесса¹⁷¹.

Поскольку ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» обладают таким бюджетно-правовым статусом, в рамках контрактной системы на основании ч. 7 ст. 19

¹⁶⁶ См.: Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

¹⁶⁷ См.: Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» // Там же. № 30. — Ст. 3799.

¹⁶⁸ См.: Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»» // Там же. № 48 (Ч. 2). Ст. 5814.

¹⁶⁹ См.: Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»» // Там же. № 49. Ст. 6078.

¹⁷⁰ См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»» // Там же. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4341.

¹⁷¹ Подробнее см.: *Артюхин Р. Е.* Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. 2012. № 3. С. 15–24.

Закона о контрактной системе им предоставлено полномочие по утверждению требований к закупаемым ими и подведомственными им организациями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение их функций.

Кроме того, в силу ч. 11 ст. 34 Закона о контрактной системе ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» наряду с федеральными органами исполнительной власти¹⁷² для осуществления закупок разрабатывают и утверждают типовые контракты¹⁷³, типовые условия контрактов, размещаемые в ЕИС в сфере закупок в определенном Правительством РФ порядке¹⁷⁴. Помимо этого, так же, как государственные (муниципальные) органы и органы управления государственными внебюджетными фондами, указанные государственные корпорации в определенном Правительством РФ порядке¹⁷⁵ осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе подведомственными им заказчиками.

В отличие от ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос» другие действующие в Российской Федерации государственные корпорации не являются участниками бюджетного процесса и государственными заказчиками по смыслу Закона о контрактной системе. По общему правилу такие государственные корпорации осуществляют закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011

¹⁷² См.: приказ Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152 «Об утверждении типового контракта на оказание услуг выставочной и ярмарочной деятельности, типового контракта на оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, типового контракта на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники, средств автотранспортных, оборудования для измерения, испытаний и навигации, бумаги, картона, мебели для офисов и предприятий торговли, оборудования электрического осветительного, оборудования промышленного холодильного и вентиляционного, информационных карт данных типовых контрактов». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁷³ См.: приказ ГК «Роскосмос» от 27.12.2017 № 455 «Об утверждении типовых контрактов на оказание услуг в сфере космической деятельности». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» ; приказ ГК «Росатом» от 29.12.2015 № 1/27-НПА «Об утверждении типового государственного контракта на выполнение работ по обращению с радиоактивными отходами, образовавшимися в результате утилизации атомных подводных лодок (надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, судов атомного технологического обслуживания) и реабилитации береговых технических баз Военно-Морского Флота». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс»

¹⁷⁴ См.: постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» // СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4053.

¹⁷⁵ См.: постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Там же. № 7. Ст. 683.

№ 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹⁷⁶ (далее — Закон о закупках отдельными видами юридических лиц).

Вместе с тем следует учитывать, что в 2017 г. в БК РФ введена ст. 78³, подп. 3 п. 1 которой предусматривает возможность предоставления государственным корпорациям из федерального бюджета субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности государственных корпораций. В связи с этим согласно ч. 4¹ ст. 15 Закона о контрактной системе осуществляемые государственными корпорациям за счет названных субсидий из бюджета закупки должны осуществляться по правилам законодательства о контрактной системе в части, касающейся определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключения контракта. В таких случаях в отношении государственных корпораций применяются также положения Закона о контрактной системе, касающиеся мониторинга закупок, контроля и аудита в сфере закупок.

В числе государственных заказчиков Законом о контрактной системе отдельно выделена также публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства». Отметим, что публично-правовая компания для российской правовой системы является относительно новой организационно-правовой формой юридического лица. В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁷⁷ под публично-правовой компанией признается созданная Российской Федерацией унитарная некоммерческая организация, наделенная функциями и полномочиями публично-правового характера и осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества. Создание публично-правовой компании осуществляется только на основании федерального закона или указа Президента РФ. В настоящее время в Российской

¹⁷⁶ См.: СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4571.

¹⁷⁷ См.: Там же. 2016. № 27 (Ч. 1). Ст. 4169.

Федерации действует четыре публично-правовых компании: публично-правовая компания по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков¹⁷⁸, публично-правовая компания по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор»¹⁷⁹, публично-правовая компания «Военно-строительная компания»¹⁸⁰, публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства»¹⁸¹. Как и государственные корпорации, по общему правилу публично-правовые компании осуществляют закупки по правилам, предусмотренным Законом о закупках отдельными видами юридических лиц. Между тем в силу ч. 4² ст. 15 Закона о контрактной системе публично-правовой компанией «Единый заказчик в сфере строительства» осуществляются закупки в целях выполнения инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства за счет средств федерального бюджета в соответствии с программой деятельности на текущий год и плановый период. Следует также учитывать, что согласно п. 8¹ ст. 241 БК РФ публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» предоставлены полномочия главного распорядителя бюджетных средств, получателя бюджетных средств, главного администратора доходов бюджета и администратора доходов бюджета, поэтому бюджетно-правовой статус участника бюджетного процесса и обуславливает статус указанной публично-правовой компании как государственного заказчика и, соответственно, участника контрактной системы.

¹⁷⁸ См.: Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Ч. 1). Ст. 4767.

¹⁷⁹ См.: Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами “Российский экологический оператор”» // Там же. 2019. № 3. Ст. 234.

¹⁸⁰ См.: Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 «О создании публично-правовой компании “Военно-строительная компания”» // Там же. 2019. № 42 (Ч. 3). Ст. 5894.

¹⁸¹ См.: Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании “Единый заказчик в сфере строительства” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Там же. 2020. № 52 (Ч. 1). Ст. 8581.

При этом, как и государственным корпорациям (помимо ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос»), не имеющим статуса участника бюджетного процесса, публично-правовым компаниям (помимо публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»), на основании подп. 3 п. 1 ст. 78³ БК РФ в порядке, определяемом Правительством РФ¹⁸², могут предоставляться субсидии из бюджета на осуществление капитальных вложений в находящиеся в собственности публично-правовых компаний объекты недвижимости или на приобретение публично-правовыми компаниями таких объектов. Аналогично ситуации с государственными корпорациями в случае осуществления закупок за счет бюджетной субсидии публично-правовые компания должны руководствоваться положениями Закона о контрактной системе.

Итак, рассмотрев государственных и муниципальных заказчиков, отметим, что Законом о контрактной системе к заказчикам также отнесены унитарные предприятия и бюджетные учреждения.

В связи с этим необходимо особо подчеркнуть, что государственные и муниципальные унитарные предприятия не являются участниками бюджетного процесса, но в определенных Законом о контрактной системе случаях им разрешено также осуществлять закупки в порядке, предусмотренном Законом о закупках отдельными видами юридических лиц. К таким случаям относятся закупки: за счет средств, полученных в качестве дара, пожертвования, завещания, безвозмездного и безвозвратного гранта; в качестве исполнителя по контракту для привлечения иных лиц; без привлечения бюджетных средств.

Кроме того, от соблюдения требований Закона о контрактной системе также освобождены федеральные государственные унитарные предприятия, которые имеют существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан, обороны и безопасности государства, при осуществлении закупок без использования бюджетных субсидий на осуществление капитальных вложений

¹⁸² См.: постановление Правительства РФ от 29.12.2017 № 1691 «О порядке принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 528.

или приобретение имущества в федеральную собственность. Перечень таких федеральных государственных унитарных предприятий утверждает Правительство РФ по согласованию с Администрацией Президента РФ¹⁸³.

И наконец, последним субъектом, отнесенным Законом о контрактной системе к заказчикам, являются бюджетные учреждения. В данном контексте необходимо учитывать, что в настоящее время в силу п. 1 ст. 123²² ГК РФ государственные (муниципальные) учреждения подразделяются на казенные, бюджетные и автономные учреждения, имеющие различный бюджетно-правовой статус.

Как уже отмечалось, казенные учреждения имеют статус участника бюджетного процесса и потому Законом о контрактной системе отнесены к государственным (муниципальным) заказчикам.

Бюджетные учреждения в перечень участников бюджетного процесса не включены. Такие учреждения в рамках оказания государственных (муниципальных) услуг выполняют государственные (муниципальные) задания за счет предоставляемой из соответствующего бюджета субсидии (см. абз. 3 ст. 69¹ БК РФ). В связи с этим бюджетные учреждения не входят в число государственных (муниципальных) заказчиков, но Законом о контрактной системе отнесены к заказчикам, по общему правилу осуществляющим закупки в соответствии с названным Законом, за исключением закупок¹⁸⁴: за счет средств, полученных в качестве дара, пожертвования, завещания, безвозмездного и безвозвратного гранта; в качестве исполнителя по контракту для привлечения иных лиц; за счет средств, полученных при осуществлении иной приносящей доход деятельности.

Автономные учреждения так же, как и бюджетные, не имеют статуса участника бюджетного процесса и в рамках оказания государственных

¹⁸³ См.: распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // СЗ РФ. 2017. № 3. Ст. 512.

¹⁸⁴ В таких случаях бюджетным учреждениям разрешается осуществлять закупки в порядке, предусмотренном Законом о закупках отдельными видами юридических лиц.

(муниципальных) услуг получают из бюджета субсидии на выполнение государственных (муниципальных) заданий. Наряду с бюджетными учреждениями автономные учреждения в соответствии с Законом о контрактной системе не являются государственными (муниципальным) заказчиками, но в отличие от бюджетных учреждений автономные учреждения Законом о контрактной системе не отнесены даже к заказчикам. По общему правилу автономные учреждения осуществляют закупки в соответствии с Законом о закупках отдельными видами юридических лиц. Однако в силу ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе при получении автономным учреждением средств из бюджета на осуществление капитальных вложений на автономные учреждения распространяются требования Закона о контрактной системе о планировании закупок, определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключении контракта, а также положения о мониторинге закупок, контроле и аудите в сфере закупок.

Рассмотрев бюджетно-правовой статус субъектов, отнесенных Законом о контрактной системе к заказчикам, отметим, что требования данного закона распространяются также и на юридических лиц, которые наряду с автономными учреждениями хотя и не являются заказчиками, но в отношении которых в соответствии с ч. 4¹ и 5 ст. 15 Закона о контрактной системе в случае осуществления закупок за счет получения бюджетных субсидий¹⁸⁵ или бюджетных инвестиций¹⁸⁶ на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства или приобретение объектов недвижимости применяются положения Закона о контрактной системе, касающиеся мониторинга закупок, контроля и аудита в сфере закупок. Кроме того, такие юридические лица, получившие из бюджета субсидию, при осуществлении

¹⁸⁵ В соответствии с п. 8 ст. 78 БК РФ субсидии предоставляются юридическим лицам, 100 % акций (долей) которых находится в собственности публично-правового образования.

¹⁸⁶ В соответствии с п. 1 ст. 80 БК РФ предоставление юридическому лицу бюджетных инвестиций влечет возникновение права собственности публично-правовых образований на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов юридических лиц.

закупок обязаны определять поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключать контракты по правилам, определенным Законом о контрактной системе.

Итак, проанализировав бюджетно-правовой статус заказчиков и иных субъектов, которые обязаны руководствоваться положениями законодательства о контрактной системе, согласимся с позицией О. А. Беляевой о том, что в Законе о контрактной системе возобладала идея о необходимости его применения всеми лицами, так или иначе осуществляющими закупки за счет средств из бюджета¹⁸⁷. По нашему мнению, в современных условиях такое решение законодателя является абсолютно оправданным, поскольку оно обеспечивает реализацию правовых гарантий эффективного расходования бюджетных средств при осуществлении закупок.

С заказчиками тесно связаны следующие участники контрактной системы: уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации.

В соответствии со ст. 26 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹⁸⁸ уполномоченные органы и уполномоченные учреждения — это функционирующие в целях централизации закупок государственные (муниципальные) органы и казенные учреждения, которые уполномочены на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков. При этом на уполномоченные органы и уполномоченные учреждения запрещено возлагать полномочия по обоснованию закупок, определению условий контракта (в том числе НМЦК) и подписанию контрактов. Взаимодействие заказчиков и уполномоченных органов, уполномоченных учреждений определяется решениями о создании таких органов, учреждений (либо решениями о наделении соответствующими полномочиями уже существующих органов, учреждений)¹⁸⁹.

¹⁸⁷ См.: Беляева О. А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал рос. права. 2015. № 7. С. 34–44.

¹⁸⁸ См.: СЗ РФ. 2002. № 43. № 4190.

¹⁸⁹ См., напр.: постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 658 «О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности» // СЗ РФ. 2018. № 25. Ст. 3684.

Так же, как и уполномоченные органы и уполномоченные учреждения, специализированные организации содействуют заказчикам в определении поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако если уполномоченные органы и уполномоченные учреждения создаются на основе соответствующих решений государственных (муниципальных) органов и могут осуществлять все функции, связанные с определением поставщика (подрядчика, исполнителя), то специализированные организации привлекаются заказчиками на конкурентной основе в предусмотренном Законом о контрактной системе порядке и могут выполнять лишь отдельные функции по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе разрабатывать документацию о закупке, размещать в ЕИС в сфере закупок и на электронной площадке информацию и документы и др.

С учетом вспомогательной по отношению к заказчикам роли уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций данные участники контрактной системы самостоятельным бюджетно-правовым статусом не обладают.

Следующей группой участников контрактной системы являются участники закупок, которых наряду с заказчиками можно назвать ключевыми участниками контрактной системы, ведь именно участники закупок являются контрагентами заказчиков по государственным (муниципальным) контрактам, заключаемым в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно п. 4 ст. 3 Закона о контрактной системе участник закупки — это любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала (за исключением юридических лиц из офшорных зон¹⁹⁰) или любое физическое

¹⁹⁰ В соответствии с подп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ (см.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824) перечень офшорных зон, т. е. государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций, утверждается Минфином России (см.: приказ Минфина России от 13.11.2007 № 108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 50).

лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Таким образом, участниками закупок, в том числе и лицами, признанными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), могут быть организации как публичного, так и частного сектора экономики. И если бюджетно-правовой статус организаций, относящихся к государственному (муниципальному) сектору¹⁹¹ экономики, широко изучен, то в условиях постоянного расширения круга общественных отношений, подпадающих под действие норм финансового (бюджетного) права, особый интерес представляют участники закупок, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права.

Такими участниками закупок являются юридические лица без участия в уставном капитале публично-правовых образований, физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели). В настоящее время лица, которых в подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих бюджетные отношения, именуют также неучастниками бюджетного процесса, в ряде случаев при исполнении государственных (муниципальных) контрактов обязаны открывать лицевые счета в органах Федерального казначейства¹⁹². Эти счета открываются неучастникам бюджетного процесса в рамках института казначейского сопровождения¹⁹³, которое в предыдущем параграфе мы рассматривали в составе системы гарантий эффективности бюджетных расходов при осуществлении закупок.

В настоящее время в силу ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»¹⁹⁴ казначейское сопровождение, при котором органы Федерального казначейства санкционируют расходы, финансируемые из

¹⁹¹ Имеются в виду государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия, государственные корпорации (компании), публично-правовые компании.

¹⁹² См.: приказ Федерального казначейства от 17.10.2016 № 21н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства». Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁹³ См.: постановление Правительства РФ от 15.12.2020 № 2106 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов”» // СЗ РФ. 2020. № 51. Ст. 8488.

¹⁹⁴ См.: СЗ РФ. 2020. № 50 (Ч. 1). Ст. 8030.

бюджета, осуществляется в том числе в отношении авансовых платежей по государственным (муниципальным) контрактам на сумму 100 млн рублей и более.

Важно также отметить, что в связи с принятием Федерального закона от 26.07.2019 № 199-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»¹⁹⁵ (далее — Закон № 199-ФЗ) п. 1 ст. 266¹ БК РФ дополнен абзацем, соответствии с которым в отношении неучастников бюджетного процесса, являющихся поставщиками (подрядчиками, исполнителями) по государственным (муниципальным) контрактам, осуществляется государственный (муниципальный) финансовый контроль.

И наконец, последнюю группу участников контрактной системы составляют операторы электронной площадки. В силу п. 18 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе операторами электронных площадок¹⁹⁶ могут выступать непубличные хозяйственные общества (с участием в уставном капитале иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц не более 25 % долей (акций) общества), владеющие электронной площадкой, включая необходимые для ее функционирования программно-аппаратные средства. Перечень операторов электронных площадок утверждается Правительством РФ¹⁹⁷. В силу п. 1 ч. 2 ст. 24¹ Закона о контрактной системе Правительством РФ устанавливаются требования к взаимодействию электронной площадки с ЕИС в сфере закупок, иными государственными информационными системами, которое осуществляется с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления

¹⁹⁵ См.: СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

¹⁹⁶ Электронная площадка — сайт в сети «Интернет», на котором проводятся конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме.

¹⁹⁷ См.: распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных федеральными законами от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4767.

государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций в электронной форме¹⁹⁸. Таким образом, бюджетно-правовой статус операторов электронных площадок может проявляться в содействии функционированию контрактной системы, посредством взаимодействия с ГИИС «Электронный бюджет».

Подводя итог изучению бюджетного-правового статуса участников контрактной системы, можно сделать вывод, что деятельность всех участников контрактной системы в той или иной степени регламентируется нормами бюджетного права. В связи с перманентным расширением круга общественных отношений, регулируемых нормами финансового (бюджетного) права, бюджетно-правовым статусом обладают не только участники контрактной системы, относящиеся к участникам бюджетного процесса (финансовые органы, органы финансового контроля, органы Федерального казначейства, главные распорядители (распорядители) бюджетных средств, органы управления внебюджетными фондами), но и субъекты, не относящиеся к участникам бюджетного процесса (государственные (муниципальные) учреждения и унитарные предприятия, государственные корпорации (компании), публично-правовые компании), и даже субъекты, не относящиеся к традиционным субъектам бюджетного права (являющиеся участниками закупок юридические лица независимо от их организационно-правовой формы, формы собственности и физические лица).

¹⁹⁸ См.: постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 656 «О требованиях к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок, подтверждении соответствия таким требованиям, об утрате юридическим лицом статуса оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки» // СЗ РФ. 2018. № 26. Ст. 3843.

§ 2. Правовой механизм осуществления финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Изучая правовой механизм осуществления финансового контроля в сфере закупок, важно учитывать, что термин «правовой механизм» относится к числу тех правовых категорий, которые широко применяются в доктрине, но не имеют законодательного закрепления.

С. И. Ожеговым слово «механизм» толкуется как «система, устройство, определяющее порядок какого-нибудь вида деятельности»¹⁹⁹. Другие лингвисты данное слово толкуют как систему, внутреннее устройство, некоторую совокупность процессов, выступающих «базисом» в определенных случаях²⁰⁰.

Таким образом, при буквальном толковании термин «механизм» можно определить как строго определенный процесс, обеспечивающий взаимодействие включенных в него структурных элементов.

Учитывая системный характер категории «механизм», представляется возможным рассматривать ее во взаимосвязи и взаимообусловленности с иными категориями, отражающими его специфику и особенности.

Так, А. Д. Селюков определяет правовой механизм как систему управленческих отношений, которые урегулированы нормами права и направлены на применение неких правил, инструментов и методов²⁰¹. К. В. Шундилов, сквозь призму инструментальной теории права определяет правовой механизм как «объективированный на нормативном уровне, системно организованный комплекс юридических средств, необходимый и достаточный для достижения конкретной цели (совокупности целей)»²⁰². По мнению С. С. Алексеева, именно правовой механизм обеспечивает правовое воздействие на общественные отношения с

¹⁹⁹ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1990. С. 225.

²⁰⁰ См.: Лопатин В. В., Лопатина Л. Е. Малый толковый словарь русского языка. М.: Слово, 1990.

²⁰¹ См.: Селюков А. Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2–5.

²⁰² Шундилов К. В. Правовые механизмы: основы теории // Гос-во и право. 2006. № 12. С. 15.

помощью комплекса правовых средств с целью их упорядочения²⁰³. М. В. Пономарев предлагает понимать правовой механизм не как набор юридических средств, а как устоявшуюся, четко определенную и закрытую систему²⁰⁴. И. А. Солодов обращает внимание на то, что государство вовлекает в правовой механизм различные органы государственной власти²⁰⁵. А. А. Долгополов разграничивает понятия «правовой механизм» и «правовой режим»: «...если правовой механизм — это сугубо инструментальная субстанция, особый «набор» (как правило, достаточно большой) нескольких правовых инструментов, то правовой режим — это более обширный комплекс правовых средств, включающий множество отдельных правовых инструментов, механизмов, охватывающий определенный набор методов и типов правового регулирования. Правовой режим, в отличие от правового механизма, помимо достижения цели направлен на регуляцию отношений, связанных с обеспечением функционирования самого правового режима»²⁰⁶.

Зачастую термин «правовой механизм» в доктрине рассматривают в соотношении с термином «механизм правового регулирования».

М. И. Абдулаев рассматривает механизм правового регулирования как единство всех юридических средств, которые направлены на регулирование общественных отношений и удовлетворение интересов различных субъектов права. По его мнению, система этого механизма включает в себя нормы права, правоотношения, правосознание, правовую культуру, акты применения права, правовые стимулы и правовые ограничения²⁰⁷. Аналогичного мнения придерживается и ряд других авторов²⁰⁸.

²⁰³ См., напр.: *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. С. 29.

²⁰⁴ См.: *Пономарев М. В.* Правовой механизм экологического аудита // Журнал рос. права. 2010. № 8. С. 106–110.

²⁰⁵ См.: *Солодов И. А.* Административно-правовой механизм противодействия групповым нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 38–40.

²⁰⁶ *Долгополов А. А.* Теоретические основы административно-правовых режимов в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ // Рос. следователь. 2005. № 8. С. 40–45. Режим доступа : Справочная правовая система.

²⁰⁷ См.: *Абдулаев М. И.* Теория государства и права : учеб. для высш. учеб. заведений. М. : Магистр-Пресс, 2004.

²⁰⁸ См.: *Вишневский А. Ф., Горбатов Н. А., Кучинский В. А.* и др. под ред. проф. В. А. Кучинского. Минск, 2002 ; *Малько А. В.* Механизм правового регулирования : лекция // Правоведение. 1996. № 3 (214) ; *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби : Проспект, 2008. С. 267.

В теории права также встречаются попытки противопоставления данных категорий, когда правовой механизм рассматривается в качестве статичного элемента, включающего в себя систему специальных органов, институтов, правовых средств, применение потенциала которых позволяет оказать эффективное правовое воздействие на определенные отношения, а механизм правового регулирования — в качестве динамического процесса, включающего в себя не только различные правовые средства, но и стадии, например, правотворчества, применения права, привлечения к юридической ответственности и др.

Несмотря на наличие различных подходов к определению правового механизма и механизма правового регулирования, следует обратить внимание на параллельное сосуществование данных правовых категорий. В рамках настоящего исследования согласимся с позицией С. А. Кузнецовой, которая полагает, что понятия «правовой механизм» и «механизм правового регулирования» — это «аналогичные термины» и что первое понятие является «сокращенным вариантом» второго. Указанный автор также полагает, что понятие «правовой механизм» необходимо определять с учетом его наиболее широкого смысла, широкого понимания²⁰⁹.

Так же, как и с понятием «правовой механизм», дефиниция понятия «финансовый контроль» не нашла законодательного закрепления. При этом необходимо учитывать, что финансовый контроль как разновидность контрольной деятельности государства, является предметом исследования и экономической науки.

В целом контрольная деятельность, по мнению В. М. Горшенева и И. Б. Шахова, с одной стороны, является специфической правовой формой управленческой деятельности органов государства, а с другой —

²⁰⁹ Подробнее см.: Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2013. № 1 (57). С. 9–12.

организационно-юридическим средством обеспечения законности в управленческой деятельности²¹⁰.

Представитель экономической науки А. Ю. Данилевский государственный контроль понимает как специфический вид управленческой деятельности, как источник информационного обеспечения управления, как систему проверки фактического состояния хозяйствующего субъекта с целью подтверждения правомерности его деятельности²¹¹.

В соответствии с положениями Лимской декларации руководящих принципов контроля, принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов, организация контроля выступает в качестве обязательного элемента управления общественными финансовыми средствами, «так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом»²¹².

В науке финансового права финансовый контроль зачастую подразделяется на различные виды, среди которых особое место отводится бюджетному контролю, отличающемуся по своему объекту (предмету), целям и задачам, составу контролирующих органов, формам и методам контроля. Однако отграничение бюджетного контроля от финансового поддерживают не все ученые.

Так, Е. Ю. Грачева, проводя исторический анализ становления бюджетного контроля в Российской Федерации, указывает на отсутствие на первоначальных этапах становления финансового контроля подразделения последнего на самостоятельные виды и на включение в него одновременно и бюджетного, и налогового, и банковского контроля. И лишь усложнение финансовой деятельности государства, по ее мнению, привело к дифференциации финансового контроля на самостоятельные виды²¹³. Е. Ю. Грачева полагает, что основной целью осуществления бюджетного контроля выступает соблюдение

²¹⁰ См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как форма правовой деятельности. М. : Юрид. лит., 1987. С. 52–57.

²¹¹ См.: Данилевский Ю. А. Проблемы государственного финансового контроля и аудита в условиях перехода к рыночной экономике : автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 1993.

²¹² Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

²¹³ Подробнее см.: Грачева Е. Ю. Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. 2013. № 6.

законности на всех стадиях бюджетного процесса. Такого рода цель позволяет государству и муниципальным образованиям эффективно выполнять свои задачи и функции²¹⁴.

Т. А. Вершило при рассмотрении подходов к определению бюджетного контроля акцентирует внимание на том, что данный вид контроля осуществляется в бюджетной деятельности государства и выступает разновидностью финансового контроля²¹⁵.

И. И. Кучеров под бюджетным контролем понимает направление финансового контроля, представляющее собой деятельность наделенных соответствующей компетенцией субъектов, нацеленную на обеспечение сохранности бюджетных средств, их целевого и эффективного использования, создания эффективной системы бюджетного финансирования и достижение высокого уровня бюджетной дисциплины²¹⁶.

Таким образом, в финансово-правовой доктрине сложилось устойчивое понимание бюджетного контроля как самостоятельного вида государственного финансового контроля со своими задачами, целями, функциями и инструментарием. Вместе с тем БК РФ отождествляет понятия бюджетного и финансового контроля, оперируя исключительно понятиями государственного (муниципального) финансового контроля. В связи с этим, признавая обоснованность доктринального разграничения финансового и бюджетного контроля, в рамках настоящей работы будем придерживаться терминологии, используемой в БК РФ²¹⁷.

В сочетании с категорией «правовой механизм» финансовый контроль можно рассматривать как систему специальных органов, институтов, правовых средств и инструментов, применение которых позволяет оказать эффективное правовое воздействие на бюджетные правоотношения, возникающие в процессе

²¹⁴ Подробнее см.: *Ее же*. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000.

²¹⁵ См.: *Вершило Т. А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2017. № 6. С. 18–22.

²¹⁶ См.: *Кучеров И. И.* Бюджетное право России: курс лекций. М., 2002.

²¹⁷ К тому же и в рамках финансово-правовой доктрины учеными нередко данные правовые категории отождествляются (подробнее см.: *Контроль в финансово-бюджетной сфере*. С. 189).

осуществления государством и муниципальными образованиями закупок товаров, работ, услуг, а также предотвратить нарушения при использовании средств бюджета.

Поэтому финансовый контроль является неотъемлемым элементом контрактной системы и одной из гарантий повышения не только эффективности расходования средств бюджета, но и повышения эффективности и качества системы государственных закупок в целом.

В иерархии правовых актов, регулирующих правоотношения, возникающие при осуществлении государством и муниципальными образованиями закупок, главенствующее значение имеют Закон о контрактной системе и БК РФ.

Глава 5 Закона о контрактной системе устанавливает основы осуществления контроля в сфере закупок. Однако несовершенство отдельных положений данной главы приводит к некоторым сложностям в понимании правовой природы контроля в сфере закупок в целом и отдельных его разновидностей в частности²¹⁸.

Нечеткость определения природы контроля в сфере закупок прослеживается, в частности, в недостаточной определенности пределов контроля за расходованием бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг²¹⁹.

Между тем, принимая во внимание особый характер средств, за счет которых производятся государственные и муниципальные закупки²²⁰, а также место и роль контрактной системы в финансовой деятельности государства, определение четких границ финансового контроля при осуществлении закупок выступает одной из приоритетных задач в реформировании контрактных правоотношений. Такое разграничение также поможет решить проблему двойственности отдельных полномочий соответствующих контрольных органов

²¹⁸ Подробнее см.: *Мирошник С. В.* Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Рос. юстиция. 2019. № 2. С. 2–5.

²¹⁹ Подробнее см.: Контроль в финансово-бюджетной сфере. С. 189.

²²⁰ Подробнее см.: *Поветкина Н. А.* Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? С. 27–31.

при проведении контрольных мероприятий, в том числе в рамках исполнения бюджета по расходам при осуществлении закупок.

Положения бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе в их взаимосвязи позволяют проследить концептуальный подход к контрактной системе как к правовому механизму, направленному на повышение эффективности расходования бюджетных средств²²¹, которые выступают финансовой основой удовлетворения потребностей публично-правовых образований.

Принимая во внимание ресурсную функцию бюджетной сферы по реализации иных сфер деятельности государства²²², институциональные основы исполнения бюджета по расходам в полной мере применимы и к правоотношениям, возникающим в области государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг.

Таким образом, организация и осуществление надлежащего контроля за расходованием средств бюджета в рамках контрактных отношений для государства выступает одной из важнейших и первоочередных задач, направленных на повышение эффективности расходования бюджетных средств²²³.

Е. А. Истомина определяет финансовый контроль в сфере закупок как «совокупность экономических отношений, возникающих между контрольным органом, с одной стороны, и субъектом государственных закупок — с другой, по поводу обеспечения эффективности использования бюджетных финансовых ресурсов, соблюдения их целевого характера использования, а также экономии»²²⁴. При этом Е. А. Истоминой финансовый контроль государственных закупок выделяется в качестве элемента системы контроля института государственных закупок²²⁵.

²²¹ См.: Поветкина Н. А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьер»? С. 27–31.

²²² Подробнее см.: *Ее же*. «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. 2019. № 8. С. 8–11.

²²³ Подробнее см.: *Ее же* Эффективность расходования бюджетных средств ... С. 16.

²²⁴ Истомина Е. А. Финансовый контроль государственных закупок в России // Вестник Челяб. гос. ун-та. 2017. № 5 (401). С. 82.

²²⁵ См.: Там же.

В качестве особых разновидностей бюджетного контроля в сфере закупок можно выделить предлагаемые Н. А. Поветкиной такие инструменты внутреннего государственного бюджетного контроля, как казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг, осуществляемые органами казначейства в отношении отдельных видов государственных контрактов²²⁶.

Механизм бюджетного контроля выступает действенным инструментом в реализации принципов бюджетного права и контрактной системы, ведь именно посредством бюджета, по мнению Е. Ю. Грачевой, достигается баланс различных интересов субъектов финансовой деятельности государства, поскольку бюджет «представляет собой основной, централизованный, самый значительный по объему фонд денежных средств, предназначенный для финансирования общесоциальных потребностей всего общества»²²⁷.

Отличительными чертами финансового контроля в сфере закупок являются: организационная, функциональная и финансовая независимость контролирующих органов от подконтрольных субъектов, что гарантирует прозрачность и достоверность результатов контрольных мероприятий; особый характер правового регулирования правоотношений, возникающих в сфере контроля, проявляющийся во взаимообусловленности бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе в части, касающейся правового регулирования вопросов контроля; отсутствие четких границ, позволяющих с достаточной степенью уверенности исключить дублирование контрольных функций.

Предметом финансового контроля в сфере закупок выступает надлежащее исполнение участниками закупок своих обязанностей по эффективному, целевому и результативному расходованию средств бюджета, а также соблюдение процедуры осуществления и нормирования закупок, порядка применения мер ответственности и др.

²²⁶ Поветкина Н. А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? С. 27–31.

²²⁷ Грачева Е. Ю. Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России. С. 24.

Целью осуществления финансового контроля в сфере закупок является соблюдение процесса исполнения и составления бюджетов бюджетной системы РФ, а также достоверности учета и эффективности осуществляемых расходов при осуществлении закупок. Иными словами, «соблюдение законности на всех стадиях бюджетного процесса для эффективного выполнения государством и муниципальными образованиями своих функций и задач»²²⁸.

В предыдущем параграфе мы изучили правовой статус участников контрактной системы, осуществляющих контроль в сфере закупок, и установили, что Законом о контрактной системе к данным субъектам отнесены не только традиционные субъекты финансового (бюджетного) права, но и ФАС России, а также специально создаваемые для контроля в сфере закупок региональные и муниципальные органы. В рамках изучения правового механизма осуществления финансового контроля в сфере закупок сконцентрируемся на исследовании деятельности именно органов финансового контроля, признаваемых таковыми БК РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 265 БК РФ государственный (муниципальный) финансовый контроль подразделяется на внешний и внутренний. Исследование правового механизма осуществления финансового контроля в сфере закупок начнем с изучения внутреннего контроля.

Трехуровневая бюджетная система РФ, обусловившая необходимость проведения финансового контроля на каждом уровне бюджетной системы²²⁹, явилась ключевым элементом при построении системы органов, осуществляющих финансовый контроль в сфере закупок. К таким органам относятся:

- Федеральное казначейство (федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере) — в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд;

²²⁸ Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. С. 114.

²²⁹ Подробнее см.: Саттарова Н. А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юрид. мир. 2014. № 1. С. 56–60.

- органы государственного финансового контроля субъекта РФ — в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта РФ;

- органы муниципального финансового контроля — в отношении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

И здесь следует сделать оговорку относительно существующих направлений финансового контроля в сфере закупок. Последний предлагается разделить на собственно финансовый контроль (или финансовый контроль в широком смысле) и бюджетный контроль, осуществляемый уполномоченными органами в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе (финансовый контроль в узком смысле).

Собственно финансовый контроль осуществляется органами контроля в рамках полномочий, предоставленных бюджетным законодательством, как правило, при проведении соответствующим органом власти мероприятий по контролю в финансово-бюджетной сфере. Регулирование такого контроля осуществляется исключительно бюджетным законодательством.

Контроль, осуществляемый в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе до недавнего времени можно было рассматривать в качестве особенного типа финансового контроля с четко очерченным кругом вопросов, собственными средствами и порядком проведения и оформления его результатов²³⁰. Данный вид контроля отличала особая процедура его оформления, которая предполагала публикацию сведений о проведенных контрольных мероприятиях в особой форме в ЕИС в сфере закупок.

Отдельного внимания при рассмотрении категории финансового контроля в сфере закупок заслуживают изменения, внесенные в БК РФ Законом № 199-ФЗ, согласно которым контроль, осуществляемый в рамках ч. 8 ст. 99 Закона о

²³⁰ Более подробно правила осуществления контроля в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе устанавливаются субъектами РФ самостоятельно, принимая за основу приказ Федерального казначейства от 12.03.2018 № 14н «Об утверждении Общих требований к осуществлению органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» (Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс»).

контрактной системе, получив закрепление в п. 1 ст. 269² БК РФ, вошел в систему внутреннего контроля в финансово-бюджетной сфере.

Включение финансового контроля в сфере закупок в систему внутреннего государственного финансового контроля, по нашему мнению, вполне оправдано и обусловлено единством целей и задач этих двух направлений контрольной деятельности государства и муниципальных образований.

Важной новеллой бюджетного законодательства о финансовом (бюджетном) контроле стало также внедрение в контрольную деятельность федеральных стандартов осуществления внутреннего финансового контроля. В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждены следующие федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля: «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»²³¹, «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля»²³², «Планирование проверок, ревизий и обследований»²³³, «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований»²³⁴, «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»²³⁵, «Правила досудебного обжалования решений и

²³¹См.: постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля”» // СЗ РФ. 2020. № 6. Ст. 699.

²³²См.: постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля”» // Там же. № 7. Ст. 829.

²³³См.: постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Планирование проверок, ревизий и обследований”» // Там же. № 9. Ст. 1206.

²³⁴См.: постановление Правительства РФ от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Реализация результатов проверок, ревизий и обследований”» // Там же. № 31 (Ч. 2). Ст. 5176.

²³⁵См.: постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов”» // Там же. № 34. Ст. 5462.

действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц»²³⁶, «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности»²³⁷. Предусмотренные в указанных федеральных стандартах требования распространяются и на собственно финансовый контроль, и на осуществление финансового контроля в сфере закупок.

Так, например, в соответствии с федеральным стандартом внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» при сборе информации об объекте контроля и определении «существенности последствий нарушения» используется информация в том числе об осуществлении объектом контроля закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, соответствующих следующим параметрам: наличие условия об исполнении контракта по этапам; наличие условия о выплате аванса; заключение контракта по результатам повторной закупки при условии расторжения первоначального контракта по соглашению сторон. Кроме того, проверка соблюдения законодательства о контрактной системе в отношении отдельных закупок теперь отнесена к типовым темам плановых контрольных мероприятий.

В соответствии с федеральным стандартом внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» к контрольным действиям при проведении контрольных мероприятий относятся в том числе контрольные действия по изучению документов о планировании и об осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а согласно федеральному стандарту внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о

²³⁶ См.: постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1237 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц”» // СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5464.

²³⁷ См.: постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля “Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности”» // Там же. № 39. Ст. 6055.

результатах контрольной деятельности» в отчете контрольного органа о результатах контрольной деятельности должны указываться: объем проверенных бюджетных средств в ходе проведенных органом контроля контрольных мероприятий при осуществлении контроля в сфере закупок, предусмотренного законодательством о контрактной системе; сумма выявленных органом контроля нарушений при осуществлении контроля в сфере закупок.

Наряду с федеральными стандартами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля важное значение для развития финансового контроля в сфере закупок имеют такие инновационные инструменты финансового контроля в сфере закупок, как казначейское сопровождение²³⁸ и бюджетный мониторинг. Возникновение таких инструментов контроля, по мнению Н. А. Поветкиной, обусловлено стремлением государства обеспечить достижение конечной цели (получения результата) при заключении государственных контрактов, а также эффективное расходование бюджетных средств²³⁹.

В настоящее время существует пять основных условий казначейского сопровождения: 1) при заключении государственного контракта с неучастниками бюджетного процесса счета для проведения и отражения операций с бюджетными средствами открываются в органах Федерального казначейства (лицевые счета, которые обслуживаются Банком России); 2) платежи таких субъектов проводятся органами Федерального казначейства исключительно на основании документов, подтверждающих факт поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (с приложением соответствующих контракта, акта приемки-передачи, акта выполненных работ, счета-фактуры и т. д.); 3) перечисление средств осуществляется органами Федерального казначейства после процедуры санкционирования (после установления

²³⁸ Ранее мы уже рассматривали казначейское сопровождение в рамках системы правовых гарантий обеспечения эффективного использования бюджетных средств.

²³⁹ См.: Поветкина Н. А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? С. 30.

соответствия между плановым и фактическим назначением платежа); 4) присвоение каждому государственному контракту уникального идентификационного кода; 5) формирование органами Федерального казначейства информации об открытии счетов и проведенных платежах с ее предоставлением заинтересованным субъектам (в том числе контрольно-надзорным органам, главному распорядителю бюджетных средств, государственному заказчику, генеральному подрядчику и др.).

Бюджетный мониторинг тесно связан с механизмом казначейского сопровождения и предполагает проведение Федеральным казначейством соответствующего мониторинга в целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения, а также принятия по его результатам (при необходимости) соответствующих мер реагирования.

Говоря о бюджетном мониторинге, являющемся одним из наиболее слабо изученных в доктрине бюджетно-правовом институте, отметим, что разрабатываемая Федеральным казначейством и научным сообществом концепция осуществления бюджетного мониторинга при использовании бюджетных средств в процессе осуществления государственных закупок нашла свое выражение в его законодательном закреплении (см. Закон № 244-ФЗ).

В настоящее время существует два определения данного понятия. На подзаконном уровне под бюджетным мониторингом понимаются осуществляемые органами Федерального казначейства на системной и регулярной основе сбор и анализ информации о предмете и деятельности объекта бюджетного мониторинга, в том числе непрерывный сбор и анализ данных ГИИС «Электронный бюджет» и иных государственных информационных систем об отображаемых в указанных системах операциях и действиях объектов бюджетного мониторинга, направленные на предупреждение нарушений законодательства при предоставлении средств из федерального бюджета и их использовании на основе управления бюджетными рисками при осуществлении

казначейского сопровождения²⁴⁰. Соответственно, объектами бюджетного мониторинга выступают участники бюджетного процесса, а также неучастники бюджетного процесса, получающие средства из федерального бюджета, в том числе в рамках исполнения государственного контракта, а его предметом — предоставляемые из федерального бюджета и используемые объектами мониторинга бюджетные средства.

Следует подчеркнуть, что законодательное определение бюджетного мониторинга несколько «упрощено». Так, Законом № 244-ФЗ под бюджетным мониторингом в системе казначейских платежей предлагается понимать деятельность Федерального казначейства по своевременному предупреждению и предотвращению финансовых нарушений участников системы казначейских платежей.

По словам А. Ю. Демидова и Н. А. Поветкиной, «бюджетный мониторинг осуществляется в целях совершенствования системы государственного финансового (бюджетного) контроля за использованием бюджетных средств, предотвращения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, минимизации вовлеченности субъектов соответствующих правоотношений в проведение незаконных финансовых операций и иную противоправную деятельность при использовании средств, предоставленных из федерального бюджета»²⁴¹. По мнению И. В. Петровой, «правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов»²⁴². В свою очередь, М. М. Прошунин выделяет следующие особенности бюджетного

²⁴⁰ См.: Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Федеральным казначейством 14.11.2018 № 07-04-30/2). Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

²⁴¹ Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н. А. Поветкина [и др.] ; под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 181.

²⁴² См.: *Петрова И. В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Ун-та имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 9. С.135.

мониторинга: 1) бюджетный мониторинг — это деятельность уполномоченного органа финансового контроля — Федерального казначейства; 2) бюджетный мониторинг неразрывно связан со всеми стадиями бюджетного процесса, на которых объекты бюджетного мониторинга выполняют свои функции; 3) бюджетному мониторингу присуща совокупность методов осуществления: сбор данных, анализ и оценка информации, обратная связь; 4) бюджетный мониторинг нацелен и на выявление бюджетных правонарушений, и на их предупреждение в будущем²⁴³.

В целом, как видим, концептуальные основы бюджетного мониторинга нашли свое отражение в нормах БК РФ и направлены на совершенствование механизмов контроля за направлениями расходования средств бюджета и повышение эффективности их использования.

В рамках совершенствования финансового контроля, в том числе в сфере закупок, особое значение приобретает риск-ориентированный подход в контрольной деятельности. Как справедливо отмечает Н. А. Поветкина, помимо оптимизации бюджетных средств, затрачиваемых на контрольные мероприятия, и экономии времени и трудоресурсов, затрачиваемых на проверки, внедрение риск-ориентированного подхода позволит своевременно выявить потенциально возможные «зоны риска», т. е. оценить степень опасности совершения правонарушения (преступления), возможные объемы ущерба и принять соответствующие меры. Кроме того, превентивная функция риск-ориентированного подхода направлена на стимулирование субъектов, использующих бюджетные средства, к соблюдению бюджетного законодательства и поддержанию бюджетной дисциплины²⁴⁴.

Еще одним важным нововведением, предусмотренным Законом № 199-ФЗ в правовом регулировании внутреннего финансового контроля является предоставление органам внутреннего контроля права направлять в суд иски о

²⁴³ См.: Прошунин М. М. К вопросу о правовой сущности бюджетного мониторинга // Финансовое право. 2020. № 4. С. 29–32.

²⁴⁴ См.: Поветкина Н. А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // Финансовое право. 2015. № 12. С. 15–17.

признании осуществленных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд недействительными (абз. 8 п. 1 ст. 269² БК РФ). В связи с этим можно констатировать уравнивание органов внутреннего финансового контроля с антимонопольными органами, которым право оспаривания торгов было ранее предоставлено Законом о защите конкуренции.

Завершив изучение правового механизма осуществления внутреннего финансового контроля, перейдем к исследованию внешнего контроля (аудита).

Как было нами установлено в предыдущем параграфе, полномочия по осуществлению аудита в сфере закупок в соответствии с ч. 1 ст. 98 Закона о контрактной системе предоставлены Счетной палате РФ, контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований.

В соответствии с ч. 12 ст. 14 Закона о Счетной палате аудит в сфере закупок нацелен на оценку обоснованности планирования, реализуемости и эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. В рамках аудита в сфере закупок оценивается выполнение условий контрактов (сроки, объем, цена контрактов, количество и качество приобретаемых товаров, работ, услуг), а также ценообразование и эффективность системы управления контрактами в целом.

Так же, как и внутренний финансовый контроль, аудит в сфере закупок осуществляется на основе стандартов. При этом если федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются Правительством РФ, то стандарты внешнего государственного аудита (контроля) в силу ч. 2 ст. 3 Закона о Счетной палате разрабатываются и утверждаются Счетной палатой РФ.

В соответствии со стандартом «СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля)», утвержденным Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21.04.2016 № 17К (1092)²⁴⁵, предмет

²⁴⁵ Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

аудита в сфере закупок — процесс использования объектом аудита²⁴⁶ средств федерального бюджета (внебюджетных фондов) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями законодательства о контрактной системе. Как отмечает Е. П. Кочаненко, указанным федеральным стандартом фактически предусмотрен механизм интеграции Счетной палаты РФ в контрактную систему²⁴⁷.

В ходе экспертно-аналитических мероприятий Счетной палатой РФ решаются задачи: по проверке, анализу и оценке информации о законности²⁴⁸, целесообразности²⁴⁹, обоснованности²⁵⁰, эффективности²⁵¹ и результативности²⁵² расходов на закупки не только по заключенным и исполненным, но и по планируемым к заключению контрактам; по обобщению результатов осуществления аудита результатов закупок, в том числе в части, касающейся установления причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков; по подготовке предложений, направленных на устранение выявленных отклонений, нарушений и недостатков; по систематизации информации о реализации предложений по устранению выявленных при проведении аудита в сфере

²⁴⁶ Объектами аудита выступают все органы и организации, обязанные осуществлять закупки в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

²⁴⁷ См.: *Кочаненко Е. П.* Болевые точки контрактной системы: опыт аудита закупок // Законодательство и экономика. 2017. № 3.

²⁴⁸ Законность расходов на закупки подразумевает соблюдение участниками контрактной системы в сфере закупок законодательства о контрактной системе. При этом нарушения законодательства могут быть выявлены в ходе проверки конкретных закупок и государственных контрактов, действий (бездействия) объекта аудита по правовому регулированию, организации и планированию закупок.

²⁴⁹ Целесообразность расходов на закупки означает наличие обоснованных государственных нужд, которые обеспечиваются посредством достижения целей и реализации мероприятий государственных программ РФ, выполнения функций и полномочий государственных органов (органов управления государственными внебюджетными фондами).

²⁵⁰ Обоснованность расходов на закупки подразумевает наличие обоснования закупки, заключающееся в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок согласно законодательству о контрактной системе.

²⁵¹ Эффективность расходов на закупки означает осуществление закупок с учетом необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных нужд путем использования наименьшего объема средств.

²⁵² Результативность расходов на закупки выражает степень достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств и целей осуществления закупок. Для измерения результативности необходимо вычислить соотношение плановых (заданных) показателей к фактическим результатам. В качестве непосредственного результата закупок понимается поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг установленного количества, качества и объема. Конечным же результатом закупок считается достижение целей и ожидаемых результатов деятельности, для обеспечения которой закупались соответствующие товары, работы, услуги. Для оценки результативности закупок требуется определить, в результате чьих действий (бездействия) не достигнуты результаты, учитывать наличие либо отсутствие необходимых для осуществления закупок средств и условий, а также зависимость достижения (недостижения) целей закупок от иных факторов.

закупок отклонений, нарушений и недостатков и по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок.

В процессе осуществления аудита в сфере закупок Счетная палата РФ проверяет, анализирует и оценивает: организацию и процесс использования бюджетных средств с самого этапа планирования; информацию о законности, обоснованности, целесообразности, эффективности и результативности расходов на закупки; систему организации закупочной деятельности объектов аудита и результаты использования бюджетных средств; систему ведомственного контроля в сфере закупок; систему осуществляемого заказчиком контроля в сфере закупок.

Осуществляемые Счетной палатой РФ анализ и оценка организации объектом аудита закупочной деятельности включают рассмотрение вопросов, касающихся: централизации и совместного осуществления закупок; полноты правового регулирования; достаточности кадрового и материально-технического обеспечения деятельности соответствующих организационных структур.

Итогом аудита в сфере закупок является оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом произведенных затрат бюджетных средств, обоснованности планирования (в том числе обоснование закупки), реализуемости и эффективности осуществления закупок.

Важно отметить, что в процессе оценки эффективности закупок Счетная палата РФ руководствуется также стандартом «СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» (утвержденным постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК)²⁵³, которым осуществляется методологическое обеспечение реализации полномочий Счетной палаты РФ по аудиту эффективности, предусмотренных ч. 4 и 6 ст. 14 Закона о Счетной палате.

²⁵³ Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Одними из важнейших полномочий органов как внутреннего, так и внешнего финансового контроля являются полномочия по направлению подконтрольным объектам представлений и предписаний. Так, в силу п. 2 ст. 270² БК РФ представление органа внутреннего финансового контроля — документ, в котором содержится информация о выявленных в ходе финансового контроля нарушениях и обязательные для исполнения в установленные представлением сроки требования об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий, о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения. Согласно п. 3 ст. 270² БК РФ предписание органа внутреннего финансового контроля — это документ, который направляется объекту контроля в случае невозможности устранения или неустранения в установленный представлением срок нарушения, если возможно определить сумму причиненного публично-правовому образованию ущерба в результате такого нарушения. В предписании содержатся обязательные для исполнения в установленный предписанием срок требования о принятии мер по возмещению причиненного публично-правовому образованию ущерба.

Схожими по содержанию являются представления и предписания органов внешнего финансового контроля. Согласно ч. 1 ст. 26 Закона о Счетной палате в случае выявления в ходе контрольных мероприятий нарушений в деятельности объектов аудита, которые наносят ущерб государству и требуют безотлагательного пресечения, Счетная палата РФ направляет руководителям объектов аудита представления в целях принятия мер, направленных на устранение выявленных недостатков и нарушений, возмещение причиненного государству ущерба и привлечение к ответственности виновных лиц. В случае неисполнения представлений либо несоблюдения сроков их исполнения Счетная палата РФ в соответствии с ч. 1 ст. 27 названного Закона вправе направить руководителям объектов аудита обязательные к исполнению предписания в целях принятия мер, направленных на устранение выявленных нарушений,

возмещение причиненного государству ущерба и привлечение виновных лиц к ответственности.

Между тем следует учитывать, что согласно сложившейся судебной практике²⁵⁴ органы аудита в сфере закупок не вправе направлять объектам аудита представления и предписания, поскольку осуществляемый органами внешнего финансового контроля аудит в сфере закупок относится к экспертно-аналитическим мероприятиям, а следовательно, не может быть квалифицирован в качестве контрольного мероприятия, осуществление которого регламентировано гл. 5 Закона о контрактной системе. В соответствии с правовыми позициями судов при проведении предусмотренного ст. 98 указанного Закона аудита не предполагается применение контрольно-счетным органом как в процессе, так и по окончании экспертно-аналитического мероприятия каких-либо мер административного принуждения в отношении объекта аудита, в том числе выдача аудируемому лицу обязательного к исполнению предписания. Такая возможность предусмотрена исключительно в случае проведения органами контроля в сфере закупок плановых и внеплановых проверок в порядке гл. 5 Закона о контрактной системе²⁵⁵.

Применительно к предписаниям органов внутреннего финансового контроля о возмещении причиненного публично-правовому образованию ущерба важно также отметить, что в силу п. 4 ст. 270² БК РФ в случае их неисполнения федеральные, региональные, муниципальные органы внутреннего контроля могут обратиться в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного соответственно Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию. По мнению Е. Л. Васяниной, сложившаяся практика применения ст. 270² БК РФ позволяет сделать вывод, что

²⁵⁴ См., напр.: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.12.2019 № Ф03-5502/2019 по делу № А24-4190/2018. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» ; постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.09.2019 № 05АП-5699/2019, 05АП-5882/2019 по делу № А24-4190/2018. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» ; определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» ; определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16451 по делу № А31-11692/2017. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» и др.

²⁵⁵ См.: определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

универсальная юридическая конструкция возмещения ущерба может конкурировать с предусмотренными КоАП РФ штрафными санкциями за финансовые правонарушения, влекущие негативные последствия для бюджетной системы. Между тем современные экономические условия требуют, чтобы эффективный механизм финансово-правового регулирования основывался на оптимальном балансе публично-правовых и частноправовых начал²⁵⁶.

Как известно, результатом финансового контроля является применение мер бюджетного принуждения за совершение бюджетного нарушения. В соответствии с п. 1 ст. 306¹ БК РФ бюджетное нарушение — это совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией), финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком нарушение: бюджетного законодательства; правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства; условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

Такое определение бюджетного нарушения позволяет сделать вывод, что для вменения бюджетного нарушения достаточно только самого факта нарушения, что фактически означает объективное вменение нарушений указанным субъектам²⁵⁷. В данном контексте следует отметить, что противоположный подход избран законодателем при регулировании налоговых правонарушений. Согласно части 4 ст. 110 НК РФ²⁵⁸ вина организации в совершении налогового правонарушения ставится в зависимость от вины ее должностных лиц (или представителей), которые своими действиями (бездействием) обусловили совершение данного налогового правонарушения.

²⁵⁶ См.: *Васянина Е. Л.* Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // *Финансовое право.* 2020. № 4. С. 3–6.

²⁵⁷ См.: *Куракин А. В., Карпухин Д. В.* Актуальные вопросы Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Рос. юстиция.* 2020. № 2. С. 2–6.

²⁵⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Следовательно, в отличие от бюджетного права с его объективной концепцией вины в налоговом праве утвердилась субъективная концепция.

Важно также учитывать, что согласно определению понятия «бюджетное нарушение», данному в действующей редакции п. 1 ст. 306²⁵⁹ БК РФ, в число субъектов, в отношении которых могут применяться бюджетные меры принуждения, впервые вошли государственные (муниципальные) заказчики. По мнению некоторых исследователей, применение законодателем таких сложносочиненных конструкций, как «государственный (муниципальный) заказчик», позволяет сделать вывод о формальном расширении числа субъектов, в отношении которых применяются бюджетные меры принуждения²⁶⁰.

Между тем, анализируя правовой статус государственных (муниципальных) заказчиков в качестве участников контрактной системы, нами установлено, что в данную группу субъектов входят лишь участники бюджетного процесса. Таким образом, на иных участников контрактной системы, осуществляющих закупки за счет бюджетных средств, меры бюджетного принуждения не распространяются.

§ 3. Применение информационных технологий в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Стремительное развитие цифровых технологий оказывает колоссальное влияние на множество сфер и процессов окружающей нас действительности. Развитие электронных систем и цифровых помощников предопределило поэтапный переход мирового сообщества к новой эпохе, которую невозможно представить без информационных и мультимедийных технологий.

²⁵⁹ См.: СЗ РФ. 2020. № 31 (Ч. 1). Ст. 5022.

²⁶⁰ См.: Куракин А. В., Карпухин Д. В. К вопросу о развитии материальных норм Бюджетного кодекса РФ в части определения бюджетных нарушений и применения бюджетного принуждения // Современное право. 2019. № 12. С. 25–30.

Применение и совершенствование электронных средств и технологий выступают главными факторами в формировании особого этапа развития цивилизации — информационного общества. Примечательно, что в науке высказываются мнения как о тождественности понятий «информационное общество» и «постиндустриальное общество», так и преемственности данных типов цивилизаций. Иными словами, подразумевается, что именно после постиндустриального общества происходит переход к следующей ступени развития — обществу информационному.

Развитие информационных технологий расширяет возможности распространения информации, получения доступа к ней, способствует повышению правовой грамотности населения, укреплению «прозрачности» отдельных сфер жизни общества и государства. Переход к информационному обществу, развитие и совершенствование отдельных сервисов и процедур предопределили интеграцию информации в различные сферы жизни общества, а также послужили основой формирования отдельной отрасли права — информационного права²⁶¹. В текущей действительности информационные ресурсы лежат в основе многих государственных программ и реализации властных полномочий, в связи с чем на законодательном уровне принимается большой массив соответствующих нормативных правовых актов²⁶².

По справедливому замечанию П. В. Крашенинникова, приоритетной задачей при принятии и подготовке каких-либо программных документов, целью

²⁶¹ Про формирование и становление информационного права подробнее см.: *Ambrogi, Robert J.* Chapter 12 : Net Law: The internet's Rules of the Road // *The Essential Guide to the Best (and Worst) Legal Sites on the Web* (англ.). 2nd ed. N. Y. : ALM Publishing, 2004. P. 139.–417 ; *Дорфман Я. Г.* Рецензия на книгу А. И. Михайлова, А. И. Черного, Р. С. Гиляревского «Основы научной информации» // *Научно-техническая информация*. 1996. № 7. С. 46–47 ; *Венгеров А. Б.* Право и информационное обеспечение АСУ // *Сов. гос-во и право*. 1972. № 8 ; *Самощенко И. С., Венгеров А. Б.* Юридическая ответственность и АСУ // Там же. 1974. № 3. С. 31–40 ; *Брагинский М. И.* Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ // Там же. 1976. № 1. С. 38–46 ; *Грязин И. Н.* Информационно-компьютерное право: отрасль права или отрасль законодательства? // Уч. зап. Тарт. гос. ун-та. Социальные и правовые вопросы развития вычислительной техники и научно-технического творчества: труды по социальным вопросам кибернетики. Тарту, 1989. Вып. 864. С. 5–24.

²⁶² См.: Паспорт национального проекта «Национальная программа “Цифровая экономика Российской Федерации”» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс» ; Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 «О Концепции правовой информатизации России» // *САПП РФ*. 1993. № 27. Ст. 2521 ; Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // *СЗ РФ*. 2016. № 50. Ст. 7074.

которых выступает интеграция различных технологий в производственные, управленческие и иные сферы, является разработка научно обоснованной и адекватной современным реалиям модели осуществления одной из базовых функций любого государства — правотворческой функции.

Важной составляющей при исследовании данного вопроса выступает концепция электронного государства, призванная обеспечить взаимодействие государственных органов и граждан с использованием новых информационных технологий.

Несмотря на широкое употребление терминов «цифровое государство», «электронное государство», «информатизация и цифровизация отдельных сфер государственного управления», с полной уверенностью можно говорить о том, что в Российской Федерации данные процессы находятся на пути своего становления.

Тем не менее, продвигаемая концепция электронного государства означает постепенный и поэтапный переход государственных органов, включая оказываемые ими услуги и реализацию возложенных на них полномочий, на цифровые платформы обмена информацией и создание специального «информационного законодательства».

Существование концепции электронного государства, создание специальных электронных систем и помощников при осуществлении государственными органами полномочий предопределяет цифровизацию и отдельных сфер и направлений деятельности государства.

Одним из таких направлений деятельности государства выступает управление публичными финансами, которое, несмотря на особый характер отношений, в условиях цифровизации требует поиска путей правового регулирования новых форм бюджетных отношений.

Начало активной деятельности по цифровизации отношений в бюджетной сфере связывается с Бюджетным посланием Президента РФ Федеральному

Собранию РФ на 2012–2014 годы²⁶³, в котором одной из главных задач было определено выведение «государства на траекторию устойчивого посткризисного развития, создания условий для развития и модернизации экономики, повышения уровня и качества жизни граждан, укрепления обороноспособности и безопасности страны, повышения эффективности и прозрачности государственного управления» с последующим утверждением и реализацией Правительством РФ Концепции создания и развития интегрированной информационной системы управления общественными финансами (электронный бюджет)²⁶⁴.

В механизме информатизации публичных финансов данный документ выступил в качестве фундаментальных основ при реализации плана по «оцифровке» бюджетно-правовой сферы и предопределил ее дальнейшее совершенствование.

Переход к инновационным способам учета и распределения финансовых средств на уровне государства был ознаменован принятием двух стратегических документов — Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы²⁶⁵ и программы «Цифровая экономика Российской Федерации»²⁶⁶ (утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632), которые предопределили создание и ввод ряда специализированных информационных систем.

Одной из таких систем является ГИИС «Электронный бюджет»²⁶⁷, ответственным за развитие которой является Минфин России совместно с Федеральным казначейством.

Внедрение ГИИС «Электронный бюджет» направлено на решение следующих задач:

²⁶³ См.: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012–2014 годах» // Парламент. газ. 2011. 1–7 июля.

²⁶⁴ См.: Поветкина Н. А. Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // Журнал рос. права. 2018. № 5.

²⁶⁵ См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

²⁶⁶ См.: СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

²⁶⁷ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

- внедрение во все сферы управления бюджетными средствами современных и эффективных способов удаленного взаимодействия участников бюджетного процесса;

- решение вопросов минимизации дублирования операций по многократному вводу и обработке данных;

- проведение полной автоматизации процессов управления финансово-хозяйственной деятельностью учреждений;

- внедрение цифровых технологий, обеспечивающих взаимосвязь информации о деятельности органов государственного управления и об исполнении бюджета с результатами;

- создание правового механизма реализации, закрепленного в БК РФ принципа прозрачности и транспарентности бюджета для граждан;

- раскрытие и доступность информации о действительных активах и обязательствах публично-правовых образований²⁶⁸.

Формирование ГИИС «Электронный бюджет», так же как и иных информационных систем в области управления публичными финансами, направлено на повышение прозрачности, открытости и, как следствие, эффективности расходования бюджетных средств.

Указанная информационная система представляет собой интернет-портал, на котором отображена вся информация о движении бюджетных средств в строгом соответствии с принятыми решениями об их направлении на установленные федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год и на плановый период цели.

Участие в ГИИС «Электронный бюджет» субъектов (в соответствии с Положением о государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»²⁶⁹), а также разделение ее на специальные подсистемы гарантирует доступность и

²⁶⁸ См.: *Вершило Т. А.* К вопросу об электронном бюджете // *Финансовое право.* 2011. № 11. С. 20–23.

²⁶⁹ См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // *СЗ РФ.* 2015. № 28. Ст. 4228.

прозрачность информации о финансово-хозяйственной деятельности публично-правовых образований и государственных внебюджетных фондов для всех граждан.

Раскрытие такой информации на государственном уровне в эпоху глобализации означает нацеленность государства на эффективное и прозрачное использование публичных финансов. С помощью названной информации обеспечиваются соблюдение бюджетной дисциплины и координация деятельности по контролю за расходованием бюджетных средств. Кроме того, по справедливому замечанию Т. А. Вершило, «именно внедрение и использование цифровых технологий должно стать приоритетным направлением в развитии бюджетных отношений»²⁷⁰.

Таким образом, публикация сведений о расходовании бюджетных средств в общем доступе позволяет не только представлять «отчет» о произведенных расходах, но и на основании сопоставления с предыдущими периодами улучшить показатели в следующем финансовом году.

Определение бюджета и бюджетных правоотношений в качестве цифровых влечет за собой изменение целой совокупности институтов и отраслей, так как бюджетные правоотношения выступают центральным звеном при реализации государством своих функций и полномочий.

В сфере закупок информационные технологии занимают все больше места, и проявляется это прежде всего в том, что в последнее время осуществление большей части закупок происходит посредством специальных электронных сервисов и соответствующих электронных торговых площадок.

Механизм государственных закупок находит отражение в специальной ЕИС в сфере закупок, которая начала функционировать 1 января 2016 г. и основной целью которой стало повышение прозрачности процесса государственных закупок. При этом данная информационная система функционирует не изолированно, а во взаимосвязи с ГИИС «Электронный бюджет».

²⁷⁰ Вершило Т. А. Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. 2018. № 8. С. 8–11. Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

В качестве одной из задач ГИИС «Электронный бюджет» называется «усиление взаимосвязи бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров, работ и услуг для нужд публично-правовых образований, размещения заказов на их поставку и выполнения государственных (муниципальных) контрактов, заключаемых по итогам размещения заказов»²⁷¹.

В число основных составных частей ГИИС «Электронный бюджет» входит подсистема управления закупками, которая предназначена для формирования планов закупок, создания и ведения реестра контрактов в соответствии с Законом о контрактной системе, а также реестра банковских гарантий. При этом данная подсистема находится в тесной взаимозависимости с ЕИС в сфере закупок.

Такого рода интеграция двух информационных систем направлена на повышение контроля за процедурами закупки и обусловлена особым правовым режимом бюджетных средств, а также особенностями тех целей, на которые и осуществляется их расходование. По мнению И. В. Петровой, применение цифровых технологий и информационных систем государством обеспечивает эффективность и маневренность в управлении бюджетными средствами²⁷².

Соответственно, гармоничное взаимодействие информационных систем призвано обеспечить минимизацию рисков, возникающих при исполнении обязательств по оплате государственных контрактов, и повысить эффективность их осуществления, эффективность расходования бюджетных средств, повысить прозрачность закупочных процедур, реализовать в полной мере принцип конкурентности при выборе поставщика. Именно доступ широкого круга субъектов к информации о закупках является стимулом к совершенствованию существующих закупочных процессов и процедур, их правовому регулированию.

Российская Федерация как часть мирового сообщества при реализации финансово-кредитной политики, как правило, старается следовать тенденциям

²⁷¹ См.: постановление Правительства РФ «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”».

²⁷² Подробнее см.: *Петрова И. В.* Указ. соч. С. 135.

развития и интеграции мировой экономики, в связи с чем в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы²⁷³ закреплено положение, согласно которому одной из целей цифрового развития экономики в России выступает внедрение технологии обработки данных с помощью электронных технологий в целях уменьшения затрат при выполнении работ, оказании услуг и производстве товаров, а также формирование цифрового общества. Кроме того, в данном документе впервые предпринята попытка осознания и использования таких категорий, как «цифровая экономика», «большие данные», «облачные и туманные вычисления».

Данные положения соотносятся в полной мере как с законодательством о контрактной системе, так и с БК РФ в части реализации принципа повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Для реализации данного принципа разработаны и успешно применяются ранее рассмотренные нами такие инструменты, как обеспечение исполнения государственных контрактов, казначейское сопровождение государственных контрактов, бюджетный мониторинг.

Ввиду того что основной массив информации по государственным контрактам содержится в ЕИС в сфере закупок и ГИИС «Электронный бюджет», для некоторой части типовых контрактов возможна разработка механизма полного переноса и автоматизации процедуры применения обеспечительных мер и сопровождения отдельных этапов государственных контрактов при помощи «искусственного интеллекта». Например, допустив кредитные организации к участию в закупках посредством применения ЕИС в сфере закупок, можно упростить процедуру одобрения и получения независимой гарантии.

Несмотря на положительные стороны взаимодействия указанных информационных систем, стоит отметить, что сближение ЕИС в сфере закупок и ГИИС «Электронный бюджет» имеет также и некоторый отрицательный опыт применения, который связан с трудностями согласования закупочного и

²⁷³ См.: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

бюджетного процессов, особо обостряющимся в конце финансового года, когда необходимо размещать заказы на следующий год, в то время как лимиты соответствующих бюджетных обязательств еще не доведены до заказчика.

Помимо ГИИС «Электронный бюджет» и ЕИС в сфере закупок, предусматривающих общегосударственный масштаб функционирования, Федеральным казначейством создана ведомственная информационно-аналитическая система, которая предназначена для использования только внутри данного субъекта и которая представляет собой информационную систему по сбору, анализу и визуализации оперативных данных, получаемых в процессе исполнения бюджета. Данная аналитическая система, помимо информационно-аналитической системы мониторинга ключевых показателей исполнения бюджетов бюджетной системы РФ и витрины данных, включает в себя систему мониторинга и анализа государственных и муниципальных закупок. Отдельным направлением применения данной системы стало ее задействование в анализе эффективности бюджетных расходов при размещении и исполнении государственного и муниципального заказов. Необходимость создания данной системы заключается в востребованности механизмов, которые при условии постоянного мониторинга и системного аудита гарантировали бы эффективность закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд на всех этапах (прогнозирование, планирование и осуществление закупок), а также качество достигаемых результатов — объектов закупок. Новые возможности и технологии позволяют осуществлять комплексный мониторинг использования бюджетных средств на всех стадиях закупочного процесса — от бюджетного планирования и доведения бюджетных обязательств до размещения заказов и заключения государственных контрактов. Анализ данных об эффективности расходования бюджетных средств осуществляется с помощью блока аналитической и статистической отчетности, в том числе с возможностью построения сетевой модели по основным объектам (закупки, контракты, заказчики и поставщики), что, в частности, позволяет выявить степень проникновения «любимых поставщиков» у заказчиков, определить

«степень аффилированности» заказчиков ²⁷⁴. Процесс цифровизации государственных закупок идет достаточно активно, претерпевает различные качественные изменения, порой кардинально меняющие представление о порядке расходования средств бюджета при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Многолетнее реформирование системы закупок имеет свои положительные результаты, и ключевыми его особенностями являются:

- перевод всех государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность;

- функционирование электронных площадок, отобранных (впервые с 2013 г.) и соответствующих установленным к ним единым и дополнительным требованиям, в том числе предусматривающим необходимость проведения минимального объема закупок на таких электронных площадках;

- ведение в ЕИС в сфере закупок единого реестра участников закупок;

- переход на электронное актирование по результатам исполнения контрактов;

- обязательное согласование с контрольным органом дополнительного соглашения об изменении существенных условий контрактов посредством ЕИС в сфере закупок и др.

Безусловно, положительный эффект нововведений последних лет прослеживается достаточно отчетливо. Однако сохраняются и некоторые проблемы. В рамках деятельности по борьбе с коррупционными рисками происходит «оцифровка» всех финансовых услуг, в связи с чем при условии полного охвата правовыми нормами данных отношений не стоит забывать о параллельном развитии киберпреступности.

Соответственно, требуется разработка не только дополнительных мер ответственности за данные преступления и правонарушения в сфере публичных финансов, но и новых и «сложных» способов и механизмов защиты информации, а также поиск и верификация нарушителей и злоумышленников с последующей их идентификацией в целях применения соответствующих мер принуждения.

²⁷⁴ См.: Федеральное казначейство : [сайт]. URL: <http://www.roskazna.ru/gis/informacionno-analiticheskie-sistemy-federalnogo-kaznachejstva/> (дата обращения: 21.07.2021).

При рассмотрении информационной составляющей системы государственных закупок следует иметь в виду, что формирование архитектуры контрактной системы происходило фактически стихийным образом. Законодатель при реформировании федерального законодательства обращал внимание на частные вопросы: рост цен, инновации, импортозамещение, расширение закупок для среднего и малого предпринимательства²⁷⁵.

Обращает на себя внимание и отсутствие некоторой «гибкости» системы закупок. Следует согласиться с позицией М. В. Шмелевой²⁷⁶, которая в своей работе отмечала, что в текущей реальности отсутствует возможность подстраиваться (адаптироваться) под различные потребности заказчиков и временные рамки процедур. По мнению многих аналитиков²⁷⁷, одним из основных мировых трендов в сфере государственных закупок является курс на широкое использование современных информационных технологий, базирующихся на развитых компьютерных и коммуникационных системах. В настоящий момент этот процесс активно развивается по следующим направлениям. Так, компьютеризации подвергаются внутренние процессы — внедряются модули *e-procurement* и системы *Supply Chain Management*. Принимая во внимание, что с 1 января 2019 г. электронные конкурентные процедуры для всех заказчиков²⁷⁸ стали обязательными, интеграция всех процессов, сопутствующих закупочной деятельности, в электронную среду становится очевидной необходимостью. Также с 1 января 2019 г. все заказчики должны осуществлять конкурентные закупки в электронной форме, если иное не предусмотрено положением о закупке. В частности, заказчики обязаны проводить

²⁷⁵ См.: *Смотряцкая И. И., Шувалов С. С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. № 5. С. 99–114.

²⁷⁶ См.: *Шмелева М. В.* Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // Юрист. 2019. № 7. С. 15–22.

²⁷⁷ См., напр.: *Уварова Г.* Основные барьеры в закупках и пути их преодоления. URL: <https://www.eg-online.ru/article/262695/> (дата обращения: 19.04.2020); *Низимов А. С., Ли С. Р., Сусленкова Ю. В., Долгина Т. В.* Оценка экономической эффективности электронных торговых площадок // Фундаментальные исследования. 2018. № 1. С. 96–100.

²⁷⁸ См.: Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Ч. 1). Ст. 88.

электронные закупки, если нужно закупить товары, работы, услуги, включенные в так называемый электронный перечень²⁷⁹. Указанный перечень включает в себя широко распространенные в закупочной практике объекты закупки: полиграфическую продукцию, канцелярские принадлежности, транспортные средства, услуги по уборке и пр. За нарушение формы проведения закупочных процедур заказчики могут быть привлечены к административной ответственности, а проведенная с нарушением закупка может быть аннулирована.

Таким образом, по ее мнению, ключевым фактором при проведении государственных и муниципальных закупок выступает тот факт, что весь документооборот между заказчиками и участниками закупок должен осуществляться исключительно в электронной форме. Большое влияние на цифровизацию государственных закупок оказывает также растущий разрыв между информационными технологиями и системой права, в особенности это утверждение применимо к технологиям блокчейн.

Также М. В. Шмелева отметила следующие положительные аспекты внедрения технологии блокчейн в систему государственных закупок, которые:

- позволят упразднить использование посредников и промежуточных звеньев, а следовательно, сократят временные и финансовые затраты на проведение закупок;

- смогут обеспечить проведение закупок в электронной форме;

- позволят защитить закупки от несанкционированного доступа, а следовательно, не будет срыва процедуры закупки, возникшей по вине заказчика или участника закупки;

- позволят минимизировать возможность сговора заказчиков с участниками закупок²⁸⁰.

При этом необходимо учитывать и противоположную позицию Ю. В. Трунцевского, по мнению которого, применение такой технологии в

²⁷⁹ См.: постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме» // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3533.

²⁸⁰ См.: Шмелева М. В. Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок. С. 15–22.

контрактной системе влечет риск и угрозу для антикоррупционных усилий, поскольку это позволяет проводить полностью анонимно и зашифрованно криптовалютные транзакции, которые могут быть использованы для хищений или мошеннических сделок²⁸¹.

Очевидно, что в текущей системе правовых координат осуществлять перевод системы государственных закупок на технологию блокчейн представляется преждевременным, поскольку, несмотря на то что применение технологии блокчейн позволяет децентрализовать функции органов власти и распределить их между всеми членами общества²⁸², с одной стороны, повысив доверие общества к органам государственной власти, определяющим правила расходования бюджетных средств, с другой — отсутствие нормативной основы таких отношений повлечет обезличивание потоков публичных финансов, невозможность осуществить надлежащий контроль за их расходованием. Результатом таких действий станет дезориентация контроля за движением бюджетных средств в процессе функционирования контрактной системы, невозможность реализовать государственные программы, исполнять закон о бюджете и т. д.

Поставленная в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года²⁸³ перед государством амбициозная цель по обеспечению перехода России на инновационный путь развития, поддержке создания и распространения инноваций во всех сферах экономики продолжает быть актуальной и в настоящее время. Контрактная система как один из наиболее функциональных механизмов эффективного расходования средств бюджета вынуждена адаптироваться к современным условиям новой цифровой реальности.

²⁸¹ См.: *Трунцевский Ю. В.* Е-антикоррупция или е-коррупция: влияние глобальной цифровизации // *Международное публичное и частное право.* 2019. № 4. С. 42–48.

²⁸² На национальном уровне системные взаимосвязи финансовой грамотности и устойчивого развития заложены в нормативном правовом регулировании (подробнее см.: *Поветкина Н. А., Кудряшова Е. В.* Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) : монография. М. : Норма : ИНФРА-М, 2020).

²⁸³ См.: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования отношений, возникающих при бюджетно-правовом регулировании контрактной системы, получены следующие выводы.

Рассмотрение контрактной системы в историческом контексте ее формирования приводит к выводу о закономерном развитии механизма удовлетворения публичных нужд за счет государственных финансов. Генезис контрактной системы не только отражает ее развитие как комплексной правовой категории, но и указывает на большое значение механизма бюджетно-правового регулирования общественных отношений по государственному заказу.

Воздействие бюджетного права на контрактную систему переоценить достаточно сложно, ведь оно проявляется не только во взаимоувязке планирования государственных (муниципальных) закупок и бюджетного планирования, основывающегося на прогнозе социально-экономического развития, но также и в процедурах доведения до государственных (муниципальных) заказчиков лимитов бюджетных обязательств, в мониторинге закупок, контроле и аудите в сфере закупок. В таком случае можно утверждать о синхронизации функционирования контрактной системы и бюджетного процесса.

Такого рода корреляция бюджетных правоотношений и отношений в сфере закупок предопределяет целенаправленное воздействие правовых норм на складывающиеся общественные отношения в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Авторское определение бюджетно-правового регулирования контрактной системы демонстрирует гарантированность социально-экономического развития государства и муниципальных образований при использовании системы бюджетно-правовых средств воздействия на эффективное использование бюджетных средств при осуществлении государственных закупок.

Принципы контрактной системы, выступая одним из правовых средств регулирования отношений в сфере закупок, не нашли единообразного подхода в доктрине к их специфике и природе. Установив, что бюджетное право является основой функционирования контрактной системы, диссертантом сделан вывод о взаимосвязанности принципов контрактной системы с принципами бюджетного права. При этом обращается внимание, что принципы контрактной системы самостоятельны и коррелируют также с иными общеправовыми и отраслевыми принципами.

С учетом доктринальной проработки подходов к пониманию принципов права и законодательного закрепления отраслевых принципов контрактной системы обоснована потребность науки финансового права в дополнении контрактной системы новыми принципами: принципом федерализма контрактной системы, принципом непрерывности осуществления закупок, принципом сбалансированности интересов заказчиков и исполнителей государственных контрактов.

Повышение эффективности расходования средств бюджета выступает одной из ключевых задач, стоящих перед государством в условиях ограниченности финансовых ресурсов и растущих потребностей. Эффективность расходования бюджетных средств является слагаемым финансовой безопасности и финансовой устойчивости государства, в связи с чем автором обосновывается подход, согласно которому расходование публичных финансов при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд может быть признано эффективным (и, соответственно, тогда будет реализован принцип, закрепленный в ст. 34 БК РФ) только при наличии соответствующих правовых гарантий.

К таким гарантиям предлагается относить: стабильность и высокое качество законодательства о контрактной системе; установление законодательных требований к обоснованию закупок; конкурентные способы определения поставщика (исполнителя, подрядчика); обязательное общественное обсуждение

закупок; обеспечение исполнения государственных (муниципальных) контрактов; казначейское сопровождение исполнения контрактов.

Учитывая сложный характер категории эффективности расходования бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, поименованные правовые гарантии в системном взаимодействии призваны усовершенствовать действующие правила организации государственного заказа и, соответственно, в максимально способствовать реализации установленного в ст. 34 БК РФ принципа эффективности использования бюджетных средств.

При определении бюджетно-правового статуса субъектов контрактной системы выявлена специфика отдельных лиц, относимых к категории субъектов контрактной системы и при этом не являющихся участниками бюджетного процесса, в связи с чем предложен подход к идентификации субъектов контрактной системы как участников бюджетных правоотношений.

Особым бюджетно-правовым статусом обладает ФАС России, а также специально создаваемые для осуществления контроля в сфере закупок региональные и муниципальные органы, органы, осуществляющие мониторинг закупок и аудит в сфере закупок, ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос», а также публично-правовые компании.

Обоснован подход, при котором все задействованные в процессе осуществления закупок участники не только относятся к субъектам контрактной системы, но и наделены специальным бюджетно-правовым статусом, не являясь при этом субъектами бюджетного права.

Обосновано, что финансовый (бюджетный) контроль в сфере закупок является самостоятельным правовым механизмом, имеющим собственный состав органов, институтов, правовых средств и инструментов, а также неотъемлемым элементом контрактной системы и одной из гарантий не только повышения эффективности расходования средств бюджета, но и повышения эффективности и качества системы государственных закупок в целом.

При изучении видов финансового (бюджетного) контроля (внешний и внутренний) в соответствии с их разделением, предусмотренным БК РФ, выявлена недостаточная определенность пределов контроля за расходованием бюджетных средств при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, а также дублирование отдельных контрольных полномочий, осуществляемых органами внешнего и внутреннего государственного финансового контроля. Между тем, учитывая особый характер средств, за счет которых производятся государственные и муниципальные закупки, а также место и роль контрактной системы в финансовой деятельности государства, определение четких границ и пределов финансового (бюджетного) контроля при осуществлении закупок выступает одной из приоритетных задач реформирования контрактных правоотношений. Такое разграничение также поможет решить проблему дублирования полномочий контрольных органов при проведении ими контрольных мероприятий. В ходе исследования определены предмет, цель и характерные черты финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, характеризующие возникающие отношения во взаимообусловленности бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе, выявлена тенденция формирования и совершенствования новых форм контроля.

Внедрение информационных технологий в общественные отношения, формирование концепции электронного государства повлекло за собой цифровизацию отдельных отраслей и сфер деятельности государства. Под влиянием тенденции цифровизации оказался бюджетный процесс и контрактная система. Их реализация в электронной среде происходит через специальные информационные системы — ГИИС «Электронный бюджет» и ЕИС в сфере закупок. Целью перевода в цифровую плоскость отношений, складывающихся в процессе планирования и расходования средств бюджета, является повышение прозрачности и эффективности как самого процесса аккумулирования и распределения средств бюджета, так и порядка и направлений их расходования.

Комплексный подход позволил установить направления интеграции и взаимозависимости ГИИС «Электронный бюджет» и ЕИС в сфере закупок. На наш взгляд, взаимодействие названных информационных систем направлено на усиление контроля за закупочными процедурами, обусловленными особым правовым режимом бюджетных средств, а также целей, на которые осуществляется их расходование.

Аргументирована необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд с применением электронных процедур и во взаимосвязи с иными информационными системами.

Динамика развития бюджетных правоотношений и отношений, складывающихся в процессе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предопределяет продолжение исследований концепции бюджетно-правового базиса контрактной системы, проблем интеграции информационных технологий, поиск путей их решения в целях повышения прозрачности и эффективности планирования и расходования бюджетных средств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Международные акты, нормативные правовые
и распорядительные акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

2. Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) // Министерство экономического развития Российской Федерации : [официальный сайт]. — Режим доступа : https://www.economy.gov.ru/material/file/2bbbf9ae33443d533d855bf2225707e/Dogovor_ees.pdf.

3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3823.

4. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 5. — Ст. 410.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 49. — Ст. 4552.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 5496.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 1.

9. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

10. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2000. — № 32. — Ст. 3340.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 25. — Ст. 2954.

12. Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР : Закон РСФСР от 10.10.1991 № 1734-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1991. — № 46. — Ст. 1543.

13. О поставках продукции и товаров для государственных нужд : Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-1 // Российская газета. — 1992. — 30 июня.

14. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования государственного (муниципального) финансового контроля, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита : Федеральный закон от 26.07.2019 № 199-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 30. — Ст. 4101.

15. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 263-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 5022.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ // Российская газета. — 2021. — 9 июля.

17. О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 88.

18. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 49. — Ст. 6078.

19. О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» : Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 29 (Ч. 1). — Ст. 4341.

20. О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» : Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007 — № 48 (Ч. 2). — Ст. 5814.

21. О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» : Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 22. — Ст. 2562.

22. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 30 (Ч. 1). — Ст. 4571.

23. О защите конкуренции : Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3434.

24. О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд : Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 19. — Ст. 2302.

25. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1652.

26. О науке и государственной научно-технической политике : Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 35. — Ст. 4137.

27. О некоммерческих организациях : Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — № 3. — Ст. 145.

28. О несостоятельности (банкротстве) : Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 43. — Ст. 4190.

29. О поставках продукции для федеральных государственных нужд : Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 34. — Ст. 3540.

30. О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 8581.

31. О публично-правовой компании по защите прав граждан — участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.07.2017 № 218-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 4767.

32. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2016. — № 27 (Ч. 1). — Ст. 4169.

33. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 30 (Ч. 1). — Ст. 3105.

34. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 26 (Ч. 1). — Ст. 3378.

35. О страховании вкладов в банках Российской Федерации : Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 5029.

36. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

37. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 50 (Ч. 1). — Ст. 8030.

38. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства : Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2007. — № 30. — Ст. 3799.

39. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 7. — Ст. 903.

40. О Концепции правовой информатизации России : Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 27. — Ст. 2521.

41. О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания» : Указ Президента РФ от 18.10.2019 № 504 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 42 (Ч. 3). — Ст. 5894.

42. О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор : Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 3. — Ст. 234.

43. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2016. — № 49. — Ст. 6887.

44. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 20. — Ст. 2901.

45. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 20. — Ст. 2901.

46. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции : Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 52 (Ч. 1). — Ст. 8111.

47. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2016. — № 50. — Ст. 7074.

48. О бюджетной политике в 1998 году : Послание Президента РФ Правительству РФ от 02.06.1997 № Пр-847. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

49. О бюджетной политике в 2012–2014 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 29.06.2011 // Парламентская газета. — 2011. — 1 июля.

50. О бюджетной политике в 2013–2015 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 28.06.2012. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

51. О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» : постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 46. — Ст. 5947.

52. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» : постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 28. — Ст. 4228.

53. О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» : постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 28. — Ст. 4228.

54. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 31. — Ст. 3258.

55. О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 46. — Ст. 6382.

56. О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций : постановление Правительства РФ от 20.10.2014 № 1084 //

Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 43. — Ст. 5919.

57. О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5¹ статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 06.08.2020 № 1193 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 33. — Ст. 5393.

58. О порядке принятия решений о предоставлении из федерального бюджета субсидий государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям : постановление Правительства РФ от 29.12.2017 № 1691 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 3. — Ст. 528.

59. О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения : постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 28. — Ст. 4053.

60. О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок : постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2016. — № 2 (Ч. 1). — Ст. 324.

61. О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов : постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 36. — Ст. 4846.

62. О требованиях к операторам электронных площадок, операторам специализированных электронных площадок, электронным площадкам, специализированным электронным площадкам и функционированию электронных площадок, специализированных электронных площадок, подтверждении соответствия таким требованиям, об утрате юридическим лицом статуса оператора электронной площадки, оператора специализированной

электронной площадки : постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 656 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 26. — Ст. 3843.

63. О Федеральном казначействе : постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 49. — Ст. 4908.

64. О централизованных закупках офисного программного обеспечения, программного обеспечения для ведения бюджетного учета, а также программного обеспечения в сфере информационной безопасности : постановление Правительства РФ от 08.06.2018 № 658 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 25. — Ст. 3684.

65. Об Общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций : постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 42. — Ст. 5753.

66. 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 : постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 35. — Ст. 4514.

67. Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ,

услуг) : постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 927 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 37. — Ст. 5142.

68. Об определении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы в сфере закупок, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок, а также на ведение единого реестра участников закупок, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 996 : постановление Правительства РФ от 13.04.2017 № 442 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 17. — Ст. 2565.

69. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» : постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 320 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 8 (Ч. 3). — Ст. 2166.

70. Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) : постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 37. — Ст. 5141.

71. Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения : постановление Правительства РФ от 18.05.2015 № 476 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2015. — № 22. — Ст. 3218.

72. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме : постановление Правительства РФ от

21.06.2012 № 616 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 26. — Ст. 3533.

73. Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию : постановление Правительства РФ от 12.10.2013 № 913 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 42. — Ст. 5371.

74. Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» : постановление Правительства РФ от 15.12.2020 № 2106 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 51. — Ст. 8488.

75. Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд : постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 7. — Ст. 683.

76. Об утверждении Правил осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок, операторов специализированных электронных площадок и о внесении изменений в Правила ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний, представлений : постановление Правительства РФ от 01.10.2020 № 1576 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 41. — Ст. 6420.

77. Об утверждении Правил принятия решений о заключении от имени Российской Федерации государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд, соглашений о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашений на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств : постановление Правительства РФ от 26.11.2013 № 1071 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2013. — № 48. — Ст. 6274.

78. Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства РФ от 11.12.2019 № 1635 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 50. — Ст. 7413.

79. Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 7. — Ст. 1084.

80. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Принципы контрольной деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» : постановление Правительства РФ от 06.02.2020 № 95 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 6. — Ст. 699.

81. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Права и обязанности должностных лиц органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и объектов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (их должностных лиц) при осуществлении внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля» : постановление

Правительства РФ от 06.02.2020 № 100 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 7. — Ст. 829.

82. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» : постановление Правительства РФ от 27.02.2020 № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 9. — Ст. 1206.

83. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий и обследований» : постановление Правительства РФ от 23.07.2020 № 1095 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 31 (Ч. 2). — Ст. 5176.

84. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» : постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1235 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 34. — Ст. 5462.

85. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила досудебного обжалования решений и действий (бездействия) органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля и их должностных лиц» : постановление Правительства РФ от 17.08.2020 № 1237 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 34. — Ст. 5464.

86. Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности» : постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1478 // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 39. — Ст. 6055.

87. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение

Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 47. — Ст. 5489.

88. О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» : распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2011. — № 31. — Ст. 4773.

89. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах : распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2019. — № 6. — Ст. 542.

90. Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных федеральными законами от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ : распоряжение Правительства РФ от 12.07.2018 № 1447-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2018. — № 30. — Ст. 4767.

91. Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства : распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2017. — № 3. — Ст. 512.

92. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2012. — № 1. — Ст. 216.

93. О создании и ведении единого портала бюджетной системы Российской Федерации : приказ Минфина России от 27.12.2013 № 141н // Российская газета. — 2014. — 14 мая.

94. Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны) : приказ Минфина России от 13.11.2007 № 108н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 50.

95. Об утверждении Положения о Департаменте бюджетной политики в сфере контрактной системы Министерства финансов Российской Федерации : приказ Минфина России от 29.05.2017 № 389. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

96. Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе : приказ Минфина России от 31.07.2020 № 158н. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

97. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов (утверждены Минфином России). — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

98. Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) : приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

99. Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» : приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 625н. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

100. Об утверждении профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок» : приказ Минтруда России от 10.09.2015 № 626н. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

101. О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства : приказ Федерального казначейства от

17.10.2016 № 21н. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

102. Об утверждении Общих требований к осуществлению органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), контроля за соблюдением Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : приказ Федерального казначейства от 12.03.2018 № 14н. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

103. Об утверждении требований к закупаемым Федеральным агентством морского и речного транспорта и подведомственными ему казенными и бюджетными учреждениями отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) : приказ Росморречфлота от 29.09.2017 № 96/1. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

104. Об утверждении типового государственного контракта на выполнение работ по обращению с радиоактивными отходами, образовавшимися в результате утилизации атомных подводных лодок (надводных кораблей с ядерными энергетическими установками, судов атомного технологического обслуживания) и реабилитации береговых технических баз Военно-Морского Флота : приказ Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» от 29.12.2015 № 1/27-НПА. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

105. Об утверждении типовых контрактов на оказание услуг в сфере космической деятельности : приказ Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» от 27.12.2017 № 455. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

106. Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги

при осуществлении закупок в сфере градостроительной деятельности (за исключением территориального планирования) и Методики составления сметы контракта, предметом которого являются строительство, реконструкция объектов капитального строительства : приказ Минстроя России от 23.12.2019 № 841/пр. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

107. Об утверждении типового контракта на оказание услуг выставочной и ярмарочной деятельности, типового контракта на оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств, типового контракта на поставку продукции радиоэлектронной промышленности, судостроительной промышленности, авиационной техники, средств автотранспортных, оборудования для измерения, испытаний и навигации, бумаги, картона, мебели для офисов и предприятий торговли, оборудования электрического осветительного, оборудования промышленного холодильного и вентиляционного, информационных карт данных типовых контрактов : приказ Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

108. Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ и услуг Федерального агентства воздушного транспорта, территориальных органов и подведомственных организаций : приказ Росавиации от 08.04.2020 № 361-П ». — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

109. СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности (утвержден постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК). — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

110. СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (утвержден Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21.04.2016 № 17К (1092)). — Режим доступа : Справочная правовая система

«КонсультантПлюс». Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг : распоряжение МВД России от 17.12.2020 № 1/14287. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

111. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7). — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

112. Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утвержден Федеральным казначейством 14.11.2018 № 07-04-30/2). — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

113. О создании Главного контрольного управления города Москвы : постановление Правительства Москвы от 25.04.2012 № 193-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2012. — № 27.

114. Об определении требований к закупаемым органами исполнительной власти города Москвы, иными государственными органами города Москвы и подведомственными им государственными бюджетными и казенными учреждениями города Москвы, государственными унитарными предприятиями города Москвы отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) : постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 № 954-ПП. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

115. О департаменте по регулированию контрактной системы Краснодарского края : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 26.12.2013 № 1564. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

116. Об утверждении Порядка осуществления отраслевыми (функциональными) и территориальными органами администрации города Сочи ведомственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков : постановление Администрации муниципального образования город Сочи Краснодарского края от 29.05.2015 № 1708. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

117. Об утверждении правил определения требований к закупаемым органами местного самоуправления (в том числе их отраслевыми (функциональными) и территориальными органами) муниципального образования «город Ульяновск» и подведомственными им казенными, бюджетными учреждениями и муниципальными унитарными предприятиями муниципального образования «город Ульяновск», Ульяновской городской избирательной комиссией отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельные цены товаров, работ, услуг) для обеспечения нужд муниципального образования «город Ульяновск» : постановление Администрации города Ульяновска от 01.03.2018 № 273. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

118. О государственных подрядах и поставках (Положение) : Декрет СНК РСФСР от 30.09.1921 // Собрание узаконений РСФСР. — 1921. — № 69. — Ст. 549.

119. Положение о государственных подрядах и поставках (утверждено Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 11.05.1927) // Собрание законов СССР. — 1927. — № 28. — Ст. 292.

120. Положение о государственных подрядах и поставках : Декрет ЦИК СССР, СНК СССР от 27.07.1923 // Собрание узаконений СССР. — 1923. — № 88. — Ст. 851.

121. О направлении методических материалов : письмо Минэкономразвития России от 29.12.2018 № 39283-СГ/Д01и. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

122. О направлении методических рекомендаций : письмо Минэкономразвития России № 5594-ЕЕ/Д28и, Минобрнауки России № АК-553/06 от 12.03.2015 // Официальные документы в образовании. — 2015. — № 20.

123. Письмо Минфина России от 27.04.2020 № 24-01-08/34018. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

124. Об утверждении Методических рекомендаций о порядке расчета совокупного годового объема закупок : приказ тендерного комитета г. Москвы от 29.12.2015 № 70-01-176/15. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

125. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года // Минфин России : [официальный сайт]. — Режим доступа : https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_v_sootvetstvii_s_fe.

Акты судебных инстанций

126. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга,

Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Российская газета. — 2004. — 25 июня.

127. Обзор судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017). — Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

128. Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

129. Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16451 по делу № А31-11692/2017. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

130. Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.09.2019 № 05АП-5699/2019, 05АП-5882/2019 по делу № А24-4190/2018. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

131. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.12.2019 № Ф03-5502/2019 по делу N А24-4190/2018. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Научная и учебная литература

132. *Ambrogi, Robert J.* Chapter 12 : Net Law: The internet's Rules of the Road // *The Essential Guide to the Best (and Worst) Legal Sites on the Web* (англ.). — 2nd edition. — N. Y. : ALM Publishing, 2004. — 417 p.

133. *Абдулаев, М. И.* Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений / М. И. Абдулаев. — Москва : Магистр-Пресс, 2004. — 410 с.

134. *Акопян, О. А.* Правовые проблемы перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика» // Журнал российского права. — 2020. — № 3. — С. 146–155.

135. *Алексеев, С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — Москва : Юридическая литература, 1966. — 187 с.

136. *Алексеев, С. С.* Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. — 2-е издание, переработанное и дополненное. — Москва : ТК Велби : Проспект, 2008. — 565 с.

137. *Алексеев, С. С.* Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. — Москва, 1999. — 712 с.

138. *Андреева, Е. М.* Влияние принципов бюджетного права на отношения по финансовому обеспечению делегированных полномочий // Юридический мир. — 2016. — № 9. — С. 20–23.

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

140. *Андреева, Л. В.* Правовой режим функционирования единой информационной системы в сфере государственных и муниципальных закупок // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 8. — С. 136–145.

141. *Артюхин, Р. Е.* Вопросы развития бюджетного права // Реформы и право. — 2012. — № 3. — С. 15–24.

142. *Архипов, Ю. Г.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : учебное пособие / Ю. Г. Архипов. — Москва : Столица, 2015. — 296 с.

143. *Байтин, М. И.* Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М. И. Байтин. — Москва, 2005. — 554 с.

144. *Башлаков-Николаев, И. В.* О проблемах закрепления норм об административной ответственности в отраслевом законодательстве (антимонопольном законодательстве Российской Федерации) // Конкурентное право. — 2020. — № 3. — С. 3–6.

145. *Беликов, Е. Г.* О системе принципов финансового права // Финансовое право. — 2016. — № 5. — С. 3–8.

146. *Беляева, О. А.* Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. — 2015. — № 7. — С. 34–44.

147. *Беляева, О. А.* Правовые механизмы противодействия коррупции в сфере корпоративных закупок: научно-практическое пособие / О. А. Беляева, Ю. В. Трунцевский, А. М. Цирин ; ответственный редактор И. И. Кучеров. — Москва : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2019. — 160 с.

148. *Болдырев, С. Н.* Гарантии как технико-юридические средства обеспечения прав и свобод личности // Общество и право. — 2010. — № 5. — С. 18–21.

149. *Болтинова, О. В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития : диссертация на соискание степени доктора юридических наук / Ольга Викторовна Болтинова. — Москва, 2008. — 418 с.

150. *Болтинова, О. В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 3. — С. 342–350.

151. *Болтинова, О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2013. — № 7. — С. 810–815.

152. *Борисов, О. И.* Способы заключения государственного (муниципального) контракта // Юрист. — 2017. — № 21. — С. 13–17.

153. *Брагинский, М. И.* Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ // Советское государство и право. — 1976. — № 1. — С. 38–46.

154. *Бурдонова, О. В.* Субъекты финансово-контрольных правоотношений в рамках контрактной системы: отдельные вопросы классификации // Ленинградский юридический журнал. — 2018. — № 2. — С. 136–143.

155. *Валеев, Д. Х.* Система процессуальных гарантий прав граждан и организаций в исполнительном производстве / Д. Х. Валеев. — Москва : Статут, 2009. — 349 с.

156. *Васильева, Н. В.* Категория «правовое регулирование» в понимании отечественных юристов // Вестник Томского государственного университета. — 2010. — № 331. — С. 109–112.

157. *Васянина, Е. Л.* Межотраслевые конструкции в механизме регулирования финансовой деятельности // Финансовое право. — 2019. — № 2. — С. 8–11.

158. *Васянина, Е. Л.* Новые подходы к регулированию финансовых отношений в условиях глобализации и цифровизации экономических процессов // Финансовое право. — 2020. — № 4. — С. 3–6.

159. *Венгеров, А. Б.* Право и информационное обеспечение АСУ // Советское государство и право. — 1972. — № 8. — С. 28–36.

160. *Вершило, Т. А.* К вопросу об осуществлении парламентского бюджетного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2017. — № 6. — С. 18–22.

161. *Вершило, Т. А.* К вопросу об электронном бюджете // Финансовое право. — 2011. — № 11. — С. 20–23.

162. *Вершило, Т. А.* Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. — 2013. — № 5. — С. 21–28.

163. *Вершило, Т. А.* Прозрачность (открытость) бюджетных отношений в условиях цифровой экономики // Финансовое право. — 2018. — № 8. — С. 8–11.

164. *Витрук, Н. В.* Общая теория правового положения личности / Н. В. Витрук. — Москва, 2008. — 448 с.

165. *Воеводин, Л. Д.* Юридический статус личности в России : учебное пособие / Л. Д. Воеводин. — Москва, 1997. — 304 с.

166. *Воронин, М. В.* Принципы права и системность права // Юридический мир. — 2012. — № 11. — С. 63–66.

167. *Воронцов, О. Г.* Правовые дефекты принципа эффективности использования бюджетных средств // Журнал российского права. — 2017. — № 2. — С. 110–119.

168. *Гапанович, А. В.* Профессионализм заказчика как принцип контрактной системы в сфере закупок // Юрист. — 2014. — № 12. — С. 16–20.

169. *Горшенев, В. М.* Контроль как форма правовой деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юридическая литература, 1987. — 176 с.

170. *Грачева, Е. Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. — 2013. — № 6. — С. 19–29.

171. *Грачева, Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. — М. : Юриспруденция, 2000. — 191 с.

172. *Грязин, И. Н.* Информационно-компьютерное право: отрасль права или отрасль законодательства? // Ученые записки Тартуского государственного университета. Социальные и правовые вопросы развития вычислительной техники и научно-технического творчества: труды по социальным вопросам кибернетики. — Тарту, 1989. — Вып. 864. — С. 5–24.

173. *Гунба, А. А.* Административно-правовое регулирование государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: прошлое и настоящее // Современное право. — 2018. — № 6. — С. 57–60.

174. *Данилевский, Ю. А.* Проблемы государственного финансового контроля и аудита в условиях перехода к рыночной экономике : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / Юрий Александрович Данилевский. — М., 1993. — 36 с.

175. Договор как общеправовая ценность : монография / В. Р. Авхадеев [и др.]. — Москва : ИЗиСП : Статут, 2018. — 381 с.

176. Долгополов, А. А. Теоретические основы административно-правовых режимов в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ // Российский следователь. — 2005. — № 8. — С. 40–45.

177. Дорфман, Я. Г. Рецензия на книгу А. И. Михайлова, А. И. Черного, Р. С. Гиляревского «Основы научной информации» // Научно-техническая информация. — 1996. — № 7. — С. 46–47.

178. Завьялов, Д. Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ // Финансы. — 2008. — № 10. — С. 6–10.

179. Зарубин, А. С. Приемы и методы гражданско-правового исследования законодательства о контрактной системе // Вестник Пермского университета. Юридические науки. — 2017. — № 3. — С. 312–322.

180. Зуев, В. М. Бюджетный процесс и его стадии в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. — 2004. — № 283. — С. 20–24.

181. Ибрагимов, О. А. Обязательное обсуждение как перспективная форма общественного контроля муниципальных закупок // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2021. — № 2. — С. 6–8.

182. Иваненко, А. В. Независимая (банковская) гарантия как финансово-правовой инструмент // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 9. — С. 98–103.

183. Ирхин, И. В. К дискуссии о природе принципов права (правовых принципов) в условиях конвергенции правовых систем // Lex russica. — 2020. — № 4. — С. 117–129.

184. Истомина, Е. А. Финансовый контроль государственных закупок в России // Вестник Челябинского государственного университета. — 2017. — № 5 (401). — С. 82–89.

185. Карасева, М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. — Москва, 2001. — 288 с.

186. *Катвалян, А. Э.* Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 8. — С. 75–83.

187. *Керимов, Д. А.* Методологи права: Предмет, функции, проблемы философии права / Д.А. Керимов. — Москва, 2000. — 560 с.

188. *Кикавец, В. В.* Налог на государственные закупки как основа баланса публичных и частных интересов в процессе финансового обеспечения государственных и муниципальных закупок в условиях развития цифровой экономики // Финансовое право. — 2019. — № 5. — С. 38–41.

189. *Кикавец, В. В.* О балансе публичных и частных финансовых интересов в контрактной системе сферы закупок при увеличении размера ставки налога на добавленную стоимость / В. В. Кикавец, А. А. Копина // Финансовое право. — 2018. — № 12. — С. 19–21.

190. *Козырин, А. Н.* Понятие, сущность, функции и принципы финансового права // Публично-правовые исследования : электронный журнал. — 2016. — № 4. — С. 83–106.

191. *Коломыцева, Е. А.* Институт обязательного общественного обсуждения закупок: соотношение теории и практики / Е. А. Коломыцева, В. В. Устинова // Юристъ-Правоведъ. — 2018. — № 4 (87). — С. 41–46.

192. *Комягин, Д. Л.* Система принципов бюджетного права: российское законодательство и научная доктрина // Реформы и право. — 2012. — № 4. — С. 19–31.

193. *Кононов, А. Л.* Об общих принципах права во французской и бельгийской судебной практике по административным делам // Государство и право. — 2001. — № 3. — С. 82–86.

194. Контроль в финансово-бюджетной сфере : научно-практическое пособие / И. И. Кучеров [и др.] ; ответственные редакторы И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — М. : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016. — 320 с.

195. Концепции развития российского законодательства / Л. В. Андриченко [и др.] ; ответственные редакторы Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИД «Юриспруденция», 2014. — 128 с.

196. *Кочаненко, Е. П.* Болевые точки контрактной системы: опыт аудита закупок // Законодательство и экономика. — 2017. — № 3. — Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

197. *Крохина, Ю. А.* Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве // Финансовое право. — 2012. — № 5. — С. 8–11.

198. *Ксенофонтова, Д. С.* Правовые гарантии в сфере алиментирования : монография / Д. С. Ксенофонтова. — Москва : Статут, 2018. — 207 с.

199. *Кудряшов, О. В.* Социально-экономические и юридические гарантии обеспечения законности в правоприменительной деятельности : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Олег Владимирович Кудряшов. — Москва, 2007. — 24 с.

200. *Кузнецова, С. А.* К вопросу об определении понятия «правовой механизм» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2013. — № 1 (57). — С. 9–12.

201. *Куракин, А. В.* Актуальные вопросы Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А. В. Куракин, Д. В. Карпухин // Российская юстиция. — 2020. — № 2. — С. 2–6.

202. *Куракин, А. В.* К вопросу о развитии материальных норм Бюджетного кодекса РФ в части определения бюджетных нарушений и применения бюджетного принуждения / А. В. Куракин, Д. В. Карпухин // Современное право. — 2019. — № 12. — С. 25–30.

203. *Кучеров, И. И.* Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. — М., 2002. — 317 с.

204. *Кучеров, С. В.* Правовые средства предупреждения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации : автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Станислав Владимирович Кучеров. — Москва, 2011. — 18 с.

205. *Лопатин, В. В.* Малый толковый словарь русского языка / В. В. Лопатин, Л. Е. Лопатина. — Москва : Слово, 1990. — 704 с.

206. *Лошкарев, А. В.* Правовые гарантии: теоретические проблемы определения понятия и классификации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Андрей Викторович Лошкарев. — Краснодар, 2009. — 26 с.

207. *Малько, А. В.* Механизм правового регулирования : лекция // Правоведение. — 1996. — №3 (214). — С. 35–41.

208. *Матузов, Н. И.* Правовая система и личность / Н. И. Матузов. — Саратов, 1987. — 293 с.

209. *Мирошник, С. В.* Правовая природа контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд // Российская юстиция. — 2019. — № 2. — С. 2–5.

210. *Михайлов, К. В.* Особенности правового регулирования обеспечения исполнения государственных контрактов банковскими гарантиями при осуществлении закупок федеральными арбитражными судами // Администратор суда. — 2018. — № 2. — С. 12–16.

211. *Михеев, Д. С.* Гласность при общественном обсуждении закупок / Д. С. Михеев, Ю. С. Яичникова // Вестник Марийского государственного университета. — 2017. — Том 3. — № 2 (10). — С. 66–71.

212. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции : монография / Н. А. Поветкина [и др.] ; под ред. Р. Е. Артюхина, Н. А. Поветкиной. — Москва : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : Норма : ИНФРА-М, 2021. — 192 с.

213. Общая теория государства и права : учебное пособие / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский ; под общей редакцией профессора В. А. Кучинского. — Минск, 2002. — 656 с.

214. *Ожегов, С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов. — Москва, 1990. — 917 с.

215. *Омелёхина, Н. В.* Бюджетно-правовые средства: правовая идентификация и эффективность воздействия. Часть 2 : Элементарные (первичные) правовые средства // Финансовое право. — 2019. — № 10. — С. 8–12.

216. Оценка экономической эффективности электронных торговых площадок / А. С. Низимов [и др.] // Фундаментальные исследования. — 2018. — № 1. — С. 96–100.

217. *Петрова, И. В.* Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 9. — С. 129–137.

218. *Пешкова, Х. В.* Принципы бюджетного процесса (на основе обзора судебной практики) // Финансовое право. — 2008. — № 10. — С. 8–17.

219. *Поветкина (Самойлова), Н. А.* Принципы бюджетной системы РФ // Бюджетное право : учебник / под редакцией Н. А. Саттаровой. — Москва : Деловой двор, 2009. — С. 15–18.

220. *Поветкина, Н. А.* «Цифровой» бюджет: будущее или настоящее? // Финансовое право. — 2019. — № 8. — С. 8–11.

221. *Поветкина, Н. А.* Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»? // Мониторинг правоприменения. — 2018. — № 2 (27). — С. 27–31.

222. *Поветкина, Н. А.* Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации / Н. А. Поветкина, Е. В. Хазова // Журнал российского права. — 2014. — № 9 (213). — С. 11–17.

223. *Поветкина, Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал российского права. — 2015. — № 8. — С. 77–89.

224. *Поветкина, Н. А.* О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // *Финансовое право.* — 2015. — № 12. — С. 15–17.

225. *Поветкина, Н. А.* Правовая форма интеграции информационных систем и информационных технологий в сферу публичных финансов // *Журнал российского права.* — 2018. — № 5. — С. 96–112.

226. *Поветкина, Н. А.* Правовые средства обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // *Журнал российского права.* — 2014. — № 6. — С. 31–36.

227. *Поветкина, Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // *Актуальные проблемы российского права.* — 2015. — № 8. — С. 65–70.

228. *Поветкина, Н. А.* Финансовая грамотность и устойчивое развитие в цифровую эпоху (правовое измерение) : монография / Н. А. Поветкина, Е. В. Кудряшова ; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — Москва: Норма : ИНФРА-М, 2020. — 104 с.

229. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации. Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / под редакцией И. И. Кучерова. — Москва : ИЗиСП : КОНТРАКТ, 2016. — 344 с.

230. *Поветкина, Н. А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // *Финансовое право.* — 2015. — № 3. — С. 16–22.

231. *Подшибякина, А. А.* Обоснование иерархии в системе принципов финансового права // *Финансовое право.* — 2013. — № 1. — С. 39–44.

232. *Пономарев, М. В.* Правовой механизм экологического аудита // *Журнал российского права.* — 2010. — № 8. — С. 106–110.

233. *Прошунин, М. М.* К вопросу о правовой сущности бюджетного мониторинга // *Финансовое право.* — 2020. — № 4. — С. 29–32.

234. *Рассказов, Л. П.* Основы теории государства и права : учебник для вузов / Л. П. Рассказов. — Краснодар : КубГАУ, 2014. — 204 с.

235. *Рыбакова, С. В.* Комплексные отношения как основания возникновения комплексных образований в праве (на примере финансового права) // Ленинградский юридический журнал. — 2013. — № 3 (33). — С. 179–185.

236. *Самощенко, И. С.* Юридическая ответственность и АСУ / И. С. Самощенко, А. Б. Венгеров // Советское государство и право. — 1974. — № 3. — С. 31–40.

237. *Саттарова, Н. А.* Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. — 2014. — № 1. — С. 56–60.

238. *Сафина, С. Д.* Казначейское сопровождение контрактов: правовое регулирование и практика финансового контроля // Финансовое право. — 2017. — № 12. — С. 12–15.

239. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. — 2012. — № 6. — С. 19–24.

240. *Селюков, А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. — 2010. — № 7. — С. 2–5.

241. *Слободняк, И. А.* К вопросу о сущности категории «эффективность» / И. А. Слободняк, А. О. Таровых // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 18 (312). — С. 59–68.

242. *Смотрницкая, И. И.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) / И. И. Смотрницкая, С. С. Шувалов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2017. — № 5. — С. 99–114.

243. *Соколова, Э. Д.* Система принципов финансового права // Финансовое право. — 2012. — № 8. — С. 7–8.

244. *Солодов, И. А.* Административно-правовой механизм противодействия групповым нарушениям общественного порядка при проведении публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. — 2010. — № 5. — С. 38–40.

245. *Тарабаев, П. С.* Актуальные вопросы частноправового регулирования в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд / П. С. Тарабаев. — Екатеринбург, 2011. — 213 с.

246. *Тасалов, Ф.* Контрактная система без гарантий // ЭЖ-Юрист. — 2014. — № 10. — С. 10.

247. Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев [и др.] ; под редакцией В. Д. Перевалова. — Москва, 2011. — 416 с.

248. *Трунцевский, Ю. В.* Е-антикоррупция или е-коррупция: влияние глобальной цифровизации // Международное публичное и частное право. — 2019. — № 4. — С. 42–48.

249. *Уварова, Г.* Основные барьеры в закупках и пути их преодоления // Экономика и жизнь : [сайт]. — Режим доступа : <https://www.eg-online.ru/article/262695/>.

250. Финансовое право : учебник / под редакцией Н. И. Химичевой. — Москва : Юристъ, 2003. — 749 с.

251. *Химичева, Н. И.* Научно обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой методологии преподавания // Финансовое право. — 2009. — № 2. — С. 4–6.

252. *Химичева, Н. И.* Принципы российского финансового права как базисные принципы банковской деятельности / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова // Банковское право. — 2013. — № 6. — С. 8–18.

253. *Цинделиани, И. А.* Принципы финансового права // Финансовое право. — 2019. — № 4. — С. 3–9.

254. *Чорновол, Е. П.* Понятие контрактной системы в России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. — 2015. — № 4 (326). — С. 42–46.

255. *Шмелева, М. В.* Принцип единства контрактной системы в сфере закупок // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2019. — № 1 (126). — С. 131–133.

256. *Шмелева, М. В.* Разработка новой концептуальной модели государственных закупок через теоретическое познание основных категорий // *Российская юстиция.* — 2019. — № 6. — С. 48–51.

257. *Шмелева, М. В.* Цифровая трансформация системы государственных и муниципальных закупок // *Юрист.* — 2019. — № 7. — С. 15–22.

258. *Шохин, С. О.* Некоторые особенности применения гражданско-правовых инструментов в государственных расчетах // *Юрист.* — 2018. — № 5. — С. 12–16.

259. *Шундиков, К. В.* Правовые механизмы: основы теории // *Государство и право.* — 2006. — № 12. — С. 12–21.

260. *Щекин, Д. М.* Баланс частных и публичных интересов и борьба с налоговыми злоупотреблениями в современной России // *Закон.* — 2018. — № 11. — С. 32–43.

261. *Явич, Л. С.* Право развитого социалистического общества: Сущность и принципы / Л. С. Явич. — Москва : Юридическая литература, 1978. — 224 с.

262. *Яруллин, С. М.* История возникновения и развития государственного заказа в России // *История государства и права.* — 2010. — № 20. — С. 26–29.