

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

*Юдин Владислав Андреевич*

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

Специальность 12.00.04 — Финансовое право; налоговое право;  
бюджетное право

Автореферат диссертации  
на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук

Москва — 2021

Работа выполнена в отделе финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель:** Поветкина Наталья Алексеевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая отделом финансового, налогового и бюджетного законодательства ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

**Официальные оппоненты:** Васянина Елена Леонидовна, доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)»

Петрова Инга Вадимовна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

**Ведущая организация:** ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»

Защита диссертации состоится 29 сентября 2021 г. в 15<sup>00</sup> на заседании диссертационного совета Д 503.001.04 при ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «\_\_\_» августа 2021 г.

И. о. ученого секретаря диссертационного совета  
доктор юридических наук

Н.Г. Доронина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 годов<sup>1</sup>, 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 рублей<sup>2</sup>. 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 — бюджетные средства. Соответственно, и механизмы, заложенные в основу

---

<sup>1</sup> Режим доступа : Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> 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 : [офиц. сайт]. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id\\_38=133458-svodnyi\\_analiticheskii\\_otchet\\_po\\_rezultatam\\_osushchestvleniya\\_monitoringa\\_zakupok\\_tovarov\\_uslug\\_dlya\\_obespecheniya\\_gosudarstvennykh\\_i\\_munitsipalnykh\\_nuzhd](https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd) (дата обращения: 19.07.2021).

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;
- 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, 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»<sup>3</sup>, 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, могут быть использованы в решении теоретических и практических проблем

---

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, определены объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна, теоретическая и практическая значимость научной работы, степень научной разработанности темы, раскрыты методологическая и теоретическая основы исследования, эмпирическая и нормативная база, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлены сведения об апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

**Первая глава** «Бюджетно-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» состоит из трех параграфов, посвященных основным категориям заявленной темы и их особенностям.

В *первом параграфе* «Основы бюджетно-правового регулирования отношений, возникающих в процессе функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматривается формирование основ бюджетно-правового регулирования контрактной системы, раскрывается ее бюджетно-правовая природа.

На основании историко-правового анализа развития контрактной системы определены правовые предпосылки формирования современного института контрактной системы, выявлены направления воздействия на нее бюджетного права.

В контексте исследования особенностей контрактной системы автором установлено, что при сложном комплексном характере общественных отношений, складывающихся при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, контрактная система функционирует первоначально в рамках отношений, подвергающихся бюджетно-правовому воздействию, трансформируя их в бюджетные отношения. Кроме того, учитывая

концептуальные основы теории финансового права в отношении правовых средств регулирования бюджетных отношений, в диссертационном исследовании определены бюджетно-правовые средства воздействия на контрактную систему.

По результатам проведенного анализа понятия бюджетно-правовых средств автором также указывается на необходимость при применении мер бюджетно-правового воздействия на контрактную систему руководствоваться правилом соблюдения баланса публичных и частных интересов при осуществлении закупок. Сбалансированность частных и публичных начал при осуществлении закупок гарантирует достижение одной из ключевых целей контрактной системы — удовлетворение государственных и муниципальных нужд, обусловленных задачами и функциями государства и муниципальных образований.

Поскольку особой бюджетно-правовой характеристикой контрактной системы выступает ее целевая направленность на обеспечение государственных (муниципальных) нужд, т. е. потребностей именно государства (муниципального образования) в товарах, работах, услугах за счет средств бюджета, обосновывается, что предложенное в диссертационном исследовании авторское определение государственных и муниципальных нужд выступает основополагающей категорией в функционировании бюджетного законодательства и законодательства в сфере закупок.

Кроме того, отмечается, что формирование понятийного аппарата позволяет сформировать основы для дальнейших научных исследований, определить направления совершенствования законодательства в указанной сфере, а также отграничивать правовые категории друг от друга во избежание возникновения правовых коллизий при их толковании.

Во *втором параграфе* «Принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматриваются принципы контрактной системы в их системной взаимосвязи с принципами бюджетного права.

Бюджетно-правовая природа отношений, возникающих в процессе осуществления государственных и муниципальных закупок, обуславливает синхронное функционирование бюджетного процесса и контрактной системы. В частности, в результате анализа доктринальных подходов к изучению принципов контрактной системы и принципов бюджетного права сделан вывод, что принципы контрактной системы являются логическим продолжением принципов бюджетного права.

Принимая во внимание множественность научных подходов к определению принципов права, к принципам контрактной системы, сохраняющуюся дискуссию о действующих в финансовом праве принципах, в работе обоснована необходимость расширения законодательно определенного перечня принципов контрактной системы. Дополнение принципов контрактной системы новыми, доктринально обоснованными принципами, по мнению автора, формирует новый, более широкий подход к пониманию принципов контрактной системы, согласно которому их реализация при осуществлении закупок выходит далеко за пределы контрактной системы и находит воплощение в общеправовых принципах.

Предложенная в диссертационном исследовании система принципов контрактной системы выступает основой дальнейшего совершенствования существующих способов осуществления закупок и призвана укрепить бюджетно-правовые основы контрактной системы.

В *третьем параграфе* «Правовые гарантии функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определяется система правовых гарантий эффективного расходования бюджетных средств при реализации контрактной системы и раскрывается их содержание.

В контексте существующей в доктрине финансового права концепции обеспечения финансовой безопасности государства эффективное расходование бюджетных средств (в том числе при реализации контрактной системы) рассматривается в качестве одного из основных слагаемых обеспечения



финансовой безопасности государства. При этом в научной работе обоснована позиция, согласно которой достижение эффективного расходования бюджетных средств невозможно в отсутствие соответствующих правовых гарантий.

Сложный и неоднозначный научный подход к категории эффективности расходования бюджетных средств, сложившийся в науке финансового права, дискуссионность по вопросу определения термина «гарантии» позволили автору не только выделить и изучить отдельные правовые гарантии эффективного расходования бюджетных средств, но и сделать вывод о необходимости их системного толкования. Представляется, что системный подход к формированию и исследованию правовых гарантий при реализации контрактной системы позволяет выявить и устранить правовые пробелы и коллизии в реализации предложенных в диссертационном исследовании гарантий, что, в свою очередь, позволит обеспечить повышение эффективности расходования бюджетных средств.

При детальном изучении правовых гарантий эффективного расходования средств бюджета определены направления их совершенствования, рассмотрены их особенности.

В диссертационном исследовании обосновывается подход, согласно которому рассмотрение правовых гарантий исключительно в их системной взаимосвязи призвано обеспечить эффективное расходование средств бюджета при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

**Вторая глава** «Правовое регулирование бюджетных отношений, возникающих в процессе функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» состоит из трех параграфов, в которых рассматриваются бюджетно-правовой статус участников контрактной системы, правовой механизм осуществления контроля в сфере закупок, тенденции цифровизации отношений, складывающихся при реализации контрактной системы.

В первом параграфе «Бюджетно-правовой статус участников контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» раскрываются особенности бюджетно-правового статуса участников контрактной системы и иных субъектов.

Аргументировано, что все субъекты, задействованные в процессе осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, в зависимости от их бюджетно-правовых полномочий и степени участия в отношениях, возникающих в процессе функционирования контрактной системы, могут быть разделены на следующие группы: участники контрактной системы, осуществляющие регулирующие функции в сфере закупок (Минфин России, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципальных образований), участники, осуществляющие контрольные функции (Счетная палата РФ, Федеральное казначейство, ФАС России, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований), органы, осуществляющие мониторинг закупок и (или) аудит в сфере закупок (Минфин России, Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов РФ и муниципальных образований), заказчики (главные распорядители бюджетных средств, казенные учреждения, отдельные государственные корпорации, бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия), иные субъекты, которые обязаны руководствоваться положениями законодательства о контрактной системе (например, подрядчики, исполнители, операторы электронных площадок и др.).

В развитие данного положения представлен авторский подход к последующей детализации правового статуса участников контрактной системы — субъектов финансово-контрольных отношений, в рамках которого выделяются специализированные органы, осуществляющие финансовый контроль в качестве своего основного полномочия (Счетная палата РФ, Федеральное казначейство), и общие органы, осуществляющие опосредованный (вторичный) финансовой контроль (ФАС России).

По результатам исследования бюджетно-правового статуса участников контрактной системы выявлена зависимость содержания бюджетно-правового статуса участников контрактной системы от наличия или отсутствия статуса участника бюджетного процесса.

Во *втором параграфе* «Правовой механизм осуществления финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» рассматриваются особенности и порядок осуществления финансового (бюджетного) контроля при осуществлении закупок товаров, работ, услуг.

Анализ бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе, научных подходов к определению финансового и бюджетного контроля позволил обосновать, что финансовый (бюджетный) контроль является неотъемлемым элементом контрактной системы и одним из правовых средств повышения не только эффективности расходования средств бюджета, бюджетной дисциплины, но и эффективности и качества системы государственных закупок, а также сформулировать авторское определение финансового (бюджетного) контроля за функционированием контрактной системы, который в сочетании с категорией «правовой механизм» рассматривается как система специальных органов, институтов, правовых средств и инструментов, применение которых позволяет оказать эффективное правовое воздействие на бюджетные отношения, возникающие в процессе осуществления государством (муниципальными образованиями) закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предотвратить нарушения при использовании средств бюджетов бюджетной системы РФ.

Автором рассматривается выявленная проблема отсутствия четких правовых пределов проведения контроля за расходованием бюджетных средств (в том числе при осуществлении государственных закупок), что находит отражение в абстрактных формулировках, закрепляющих полномочия органов внутреннего государственного финансового контроля. Так, например, по

результатам проведения проверки использования средств субсидии орган контроля может проверить порядок ведения претензионной работы в рамках исполнения государственного контракта, порядок определения начальных цен контрактов.

Отмечается, что надлежащим образом определенный правовой механизм финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок выступает правовой гарантией реализации концепции эффективного расходования средств.

В диссертационном исследовании сделан вывод о взаимообусловленности полномочий органов внешнего и внутреннего государственного финансового (бюджетного) контроля при проведении контрольных мероприятий за соблюдением законодательства о контрактной системе. Обосновывается необходимость последовательного совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. В частности, в условиях совершенствования и усложнения закупочных процедур, расширения границ правового регулирования отношений в сфере закупок механизм финансового (бюджетного) контроля дополнен такими новыми правовыми инструментами финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок, как бюджетный мониторинг и казначейское сопровождение.

При этом нерешенным остается ряд проблем, связанных с механизмом применения мер бюджетного принуждения и мер реагирования по результатам проведения контрольных мероприятий органами внутреннего и внешнего государственного финансового контроля, что находит отражение в положениях, выносимых на защиту.

*Третий параграф* «Применение информационных технологий в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» посвящен изучению роли и особенностям применения информационных технологий при реализации контрактной системы в механизме повышения эффективного использования бюджетных средств.

По мнению автора, линейное следование Российской Федерации мировым тенденциям в сфере цифровизации общественных отношений определило

поэтапный переход к цифровым системам управления публичными финансами, в том числе в процессе осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В результате проведенного анализа процесса реформирования отношений в сфере закупок по переводу их в электронное пространство, автор выделяет такие его особенности, как осуществление закупок на соответствующих электронных площадках, ведение в ЕИС в сфере закупок единого реестра участников закупок; переход на электронное актирование по результатам исполнения контрактов; переход на электронный контракт и др.

Сделан вывод о том, что перевод отношений, возникающих при осуществлении государственных (муниципальных) закупок, на цифровые платформы направлен не только на достижение цели эффективного и прозрачного использования публичных финансов, но и на обеспечение соблюдения участниками закупок бюджетной дисциплины и совершенствование деятельности по контролю за расходованием бюджетных средств.

В научном исследовании обосновано, что особый правовой режим бюджетных средств, а также специфика тех целей, на которые осуществляется их расходование, обусловили процесс интеграции двух центральных информационных систем управления публичными финансами — ГИИС «Электронный бюджет» и ЕИС в сфере закупок. По мнению автора, в результате такой интеграции будет повышено качество контроля за осуществлением закупок и, как следствие, возрастет потребность в еще более эффективном расходовании бюджетных средств. В этой связи процессы интеграции информационных систем при осуществлении закупок автором предлагается рассматривать как новое направление минимизации рисков, возникающих при исполнении обязательств по оплате государственных контрактов, как инструмент повышения эффективности расходования бюджетных средств и прозрачности реализуемых закупочных процедур.

Опираясь на существующие научные разработки в сфере легализации технологий блокчейн, автором сделан вывод о преждевременности перевода

системы государственных и муниципальных закупок на блокчейн-платформу, обоснована невозможность ее функционирования в текущей правовой действительности.

В **заключении** сформулированы основные результаты проведенного исследования, выводы и предложения, определены перспективы дальнейшей разработки темы.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации*

1. Контрактная система в сфере закупок как средство обеспечения финансовой безопасности / В. А. Юдин // Финансовое право. — 2021. — № 5. — 0,55 п. л.

2. Бюджетный контроль в сфере закупок / В. А. Юдин // Финансовое право. — 2020. — № 1. — 0,5 п. л.

3. Правовое регулирование казначейского сопровождения государственных контрактов / В. А. Юдин // Финансовое право. — 2018. — № 7. — 0,7 п. л.

*Другие публикации*

4. Некоторые вопросы обеспечения исполнения государственных (муниципальных) контрактов / В. А. Юдин // Налоги и финансовое право. — 2019. — № 1. — 0,5 п. л.

5. Финансово-правовые средства обеспечения финансовой безопасности в контрактной системе Российской Федерации / В. А. Юдин // Правовые средства обеспечения финансовой безопасности : монография / ответственные редакторы И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. — Москва : ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019. — 0,5 п. л.

Подписано в печать: 28.07.2021.

1.4 п.л.