Малыхина Елена Александровна. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.04 / Малыхина Елена Александровна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия].- Саратов, 2015.- 239 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 20**

1.1. Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 20

1.2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе финансового права и в системе российского законодательства 47

**Глава 2. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе методов финансовой деятельности государства и муниципальных образований 68**

2.1. Понятие финансовой деятельности государства и муниципальных образований, характеристика ее основных направлений и методов 68

2.1.1. Особенности финансово-правового регулирования распределения и использования государственных и муниципальных денежных фондов 81

2.2. Финансово-правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд в процессе распределения и использования финансовых ресурсов Российской Федерации 103

2.2.1. Особенности составления планов закупок и планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 137

2.2.2. Финансирование и удовлетворение государственных и муниципальных нужд 148

2.3. Финансовый контроль в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд 167

Заключение 196

Библиографический список использованных источников 205

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

Контрактная система в сфере закупок представляет собой определенный механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Предыдущим нормативным актом, регулирующим данные отношения, был Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 2 июля 2013 г. № 171-ФЗ)1 (далее — Закон о размещении заказов), но с 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ)2 (далее — Закон 0 контрактной системе), в котором сохраняются отдельные инструменты закупок, регулируемых Законом о размещении заказов, вводятся новые и более детально рассматриваются отдельные этапы данного процесса.

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

Среди ученых, изучающих проблемы реализации государственного заказа (осуществления государственных закупок), не сложилось единой точки зрения относительно понятия «государственный заказ». Это вызвано в первую очередь только понятие «государственный оборонный заказ», который представляет собой установленные нормативным правовым актом Правительства РФ задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации1. То есть законодатель под государственным оборонным заказом понимает определенное государственное задание, что является не вполне корректным, так как в данном контексте одно понятие подменяет другое2.

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

Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ. «государственный оборонный заказ» в качестве универсального для любых видов государственного (муниципального) заказа не представляется возможным1. В первоначальной редакции ст. 72 Бюджетного кодекса РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (с изм. и доп. от 8 марта 2015 г. № 25-ФЗ)2 (далее — БК РФ) государственный заказ определялся как совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, производство работ, оказание услуг за счет средств соответствующего бюджета. Приведенное понятие не отражало всей сущности такого процесса, как государственный заказ, не раскрывало его систему. В связи с этим стоит согласиться с В.Е. Беловым в том, что такое определение не отражает экономической сущности данного понятия и не соответствует направлениям деятельности государственных органов в сфере госзаказов, так как формирование и размещение госзаказа предшествуют заключению государственного контракта, а никак не наоборот3.

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

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

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

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

С. 29–37. нормативные предписания, ранее разбросанные в ряде нормативных правовых актов, что не только повышает внутреннюю согласованность правового регулирования, но и устраняет выявленные в ходе применения ранее действовавших актов пробелы и противоречия, а также яснее очерчиваются границы более мелких, чем отрасль, структурных образований законодательства1.

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

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

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

Отношения по осуществлению закупок между государствами, входящими в Таможенный союз (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) регулируются также Соглашением о государственных (муниципальных) закупках1 (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.), ратифицированным Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ. Таким образом, в состав института контрактной системы в сфере закупок входят нормативно-правовые акты, принадлежащие различным отраслям российского законодательства, причем нормы данных актов являются взаимосвязанными и образуют единство правового регулирования отношений в данной области, что говорит о том, что рассматриваемый институт является межотраслевым (комплексным) институтом законодательства.

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

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

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

На проблемы в сфере государственных (муниципальных) закупок в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований было неоднократно обращено внимание Президента РФ, в том числе и в рамках ежегодных Бюджетных посланий и посланий Федеральному Собранию. Так, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 25 мая 2009 года «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» отмечалось, что «бюджетная политика в этот период должна быть ориентирована на адаптацию бюджетной системы к изменившимся условиям и на создание предпосылок для устойчивого социально-экономического развития страны в посткризисный период… Для усовершенствование механизма государственных закупок. Государственные закупки должны использоваться в качестве инструмента управления структурными преобразованиями в российской экономике, способа стимулирования технологической модернизации и повышения конкурентоспособности эффективных производителей»1. В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 29 июня 2011 года «О бюджетной политике в 2012-2014 годах» делался акцент на том, что система государственных закупок требует кардинальной перестройки, поскольку «мировой опыт свидетельствует, что потребности государства в товарах, работах, услугах удовлетворяются более адекватно, если все процедуры государственного заказа встроены в единую институциональную среду» 2.

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

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

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

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

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

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

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

На практике осуществление контроля в сфере размещения заказов было не достаточно эффективным. Как отмечает А.А. Строганов, источником причин неэффективности работы в области контроля является отсутствие систематизированного и последовательного контроля всей процедуры размещения заказа от этапа планирования до момента исполнения обязательств, включая постоянный текущий (профилактический) контроль2. Им также верно формулируется еще одна значимая проблема в области контроля: отсутствие регламентации взаимодействия различных контролирующих органов3.

Действительно, на практике складывалась ситуация, когда происходило дублирование функций контроля, так как полномочиями по контролю в области размещения заказа были наделены как территориальные подразделения ФАС, так и органы исполнительной власти субъектов РФ.

В процессе принятия Закона о контрактной системе одной из ключевых задач было введение положений о системном контроле, в том числе предусматривающем проведение мониторинга, аудита закупок, общественного контроля, а также закрепление полномочий органов финансового контроля за осуществлением закупок. Как отмечает А.А. Ялбулганов, основной целью принятия данных положений о контроле в Законе о контрактной системе является «предотвращение нарушений при использовании бюджетных средств путем противодействия коррупции, которая будет зависеть от эффективности работы

Контроль проводился федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления муниципального района, городского округа. Основным государственным органом, проводящим такой контроль, выступала ФАС РФ и ее территориальные подразделения. внешнего, внутреннего государственного и муниципального финансового контроля»1. В настоящее время Закон о контрактной системе значительно расширяет систему контролирующих органов, разграничивая их полномочия в зависимости от объекта (направления) контроля. Так, в соответствии с гл. 4, 5 указанного нормативно-правового акта, проведение государственного контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок осуществляется по следующим основным направлениям:

Подконтрольными субъектами выступают заказчики, контрактные службы, контрактные уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок. Для полного и всестороннего изучения данного этапа контрактной системы в сфере закупок видится необходимым рассмотреть все виды осуществляемого контроля в данной области и более детально остановиться на исследовании проблем применения финансового контроля.

Контроль со стороны государственных (муниципальных) органов за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (административный контроль) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа, органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Следует отметить, что Закон о контрактной системе не определяет область контроля данных субъектов, а лишь указывает на то, что данные органы осуществляют контроль в пределах своих полномочий и путем проведения плановых и внеплановых проверок. Таким образом, становится очевидным, что конкретные полномочия в данной сфере контроля должны быть отражены в соответствующих положениях о каждом из данных органов.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп. от 25 декабря 2014 г. № 1489)1 (далее — Постановление Правительства РФ № 728) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, является ФАС РФ.

В соответствии с п. 5.3.1.12 Положения о Федеральной антимонопольной службе1 данный орган государственной власти осуществляет полномочия по контролю за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Порядок применения данных полномочий закрепляется Приказом ФАС России от 11 февраля 2014 г. № 75/14 «Об осуществлении Федеральной антимонопольной службой и территориальными органами Федеральной антимонопольной службы полномочий по контролю в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с вступлением в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»