ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
О.Е. КУТАФИНА (МГЮА)»

На правах рукописи

Кикавец Виталий Викторович

ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Научный консультант:
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Артемов Николай Михайлович

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ:

Введение ……..…….. 4

Глава 1. Теоретико-правовые основы концепции финансово-правового регулирования публичных закупок ……..……. 24

1.1. История правового регулирования публичных закупок в России: предпосылки концептуального подхода …… 24

1.2. Особенности правового регулирования закупок в зарубежных странах ……. 41

1.3. Правовое регулирование публичных закупок: содержание и признаки …….. 58

1.4. Публичный интерес как предметно-целевое основание правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок …….…….. 78

Глава 2. Особенности правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок ……..…….. 95

2.1. Финансовое обеспечение публичных закупок как составная часть бюджетных расходов ……...… 95

2.2. Принципы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок ……..... 114

2.3. Правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок как комплексный институт публичного права ……...……...…. 136

2.4. Модели финансового обеспечения публичных закупок ……. 154

Глава 3. Организационные аспекты финансово-правового регулирования публичных закупок …….. 178

3.1. Полномочия субъектов, осуществляющих финансово-правовое регулирование публичных закупок……..…..…. 178

3.2. Правовое регулирование планирования публичных закупок ……. 196

3.3. Бюджетный контракт как правовая форма финансового обеспечения публичных закупок …… 215

3.4. Применение риск-ориентированного подхода в целях минимизации коррупционных рисков финансового обеспечения публичных закупок ……... 234

Глава 4. Финансовый контроль публичных закупок в условиях развития цифровой экономики ……..…… 255

4.1. Система финансового контроля публичных закупок ……..…… 255

4.2. Государственный финансовый контроль публичных закупок …… 283

4.3. Общественный финансовый контроль публичных закупок …… 304

Заключение ……...… … 322

Список сокращений и условных обозначений ……... 332

Список использованных источников и литературы ……..…… 334

Приложение 1. Классификация субъектов контрактной системы 416

Приложение 2. Схема правового регулирования сферы публичных закупок ….. 417

Приложение 3. Статистические данные о расходах бюджетов, размещенные в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) ……..... 418

Приложение 4. Бюджетная модель финансового обеспечения публичных закупок …….. 419

Приложение 5. Казначейская модель финансового обеспечения публичных закупок ……..… 420

Приложение 6. Казначейско-стимулирующая модель финансового обеспечения публичных закупок ……..……..... 421

Приложение 7. Соотношение общей цели планирования закупок и цели отдельной закупки ……...……...…….…... 422

Приложение 8. Общая схема организации публичных закупок и бюджетного процесса ……..…… 423

Приложение 9. Коррупционные риски в публичных закупках ……..….. 424

Приложение 10. Публичный финансовый контроль в сфере закупок ……..... 425

Приложение 11. Структура публичного финансового контроля в действующей модели контроля публичных закупок ……..……. 426

Приложение 12. Трансформация финансового контроля публичных закупок ……..... 427

Приложение 13. Предлагаемая модель финансового контроля публичных закупок …….. 428

Приложение 14. Аудит публичных закупок ……..…….. 429

Приложение 15. Аудит эффективности публичных закупок ……..… 430

Приложение 16. Этапы аудита эффективности публичных закупок ……..….. 431

Приложение 17. Модель контроля публичных закупок ……..…… 432

Приложение 18. Предложения по внесению изменений в действующие национальные правовые акты ……..... 433

Введение

Актуальность темы диссертационной работы обусловлена комплексом проблем, связанным с финансово-правовым регулированием публичных закупок[1], финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств[2]. Треть валового внутреннего продукта (ВВП) страны расходуется путем осуществления публичных закупок[3].

Принимая во внимание политику Минфина России, направленную на эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств, а также завершение цифровизации публичных закупок[4], полагаем целесообразным предложить концептуальный подход к финансово-правовому регулированию публичных закупок, предпосылками разработки которого выступают, с нашей точки зрения, обстоятельства правового, экономического или организационного характера, в том числе: отсутствие легального закрепления такого понятия, как «публичный интерес»; несистемный подход к финансово-правовому регулированию публичных закупок; недостаточное изучение проблемы планирования потребности в товарах, работах, услугах; необоснованное завышение заказчиками цены товаров, работ, услуг; несовершенство конкурентных процедур, не обеспечивающих достижение единой

---

[1] Прим. автора: публичные закупки осуществляются уполномоченными представителями публичной власти (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления), а также организациями. Основу диссертационной работы составили закупки, реализуемые заказчиками уровня Российской Федерации и субъекта Российской Федерации за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств.

[2] Прим. автора: под иными средствами в диссертационной работе понимаются средства, полученные заказчиком от приносящей доход деятельности, гранты, пожертвования.

[3] См.: Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [электронный ресурс]. URL. https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/contracts/purchases?id_57=307313-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_za_2023_g. (дата обращения: 21.01.2025).

[4] См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 гг. [электронный ресурс]. URL. https://minfin.gov.ru/ru/document?id_4=308751-osnovnye_napravleniya_byudzhetnoi_nalogovoi_i_tamozhenno-tarifnoi_politiki_rossiiskoi_federatsii_na_2025_god_i_na_planovyi_period_2026_i_2027_godov (дата обращения: 21.01.2025).

цели публичных закупок; значительные трансакционные издержки; приоритет процедурного (административного), а не финансового контроля публичных закупок; отсутствие возможности оперативной адресной финансовой помощи национальному производителю и прямого бюджетного кредитования производственного сектора; высокие коррупционные риски; отсутствие персональной ответственности за конечный результат закупки (реализация публичного интереса) и т.д.

Приведенные выше обстоятельства требуют концептуально переосмыслить правовые подходы к финансово-правовому регулированию публичных закупок.

В рассматриваемых отношениях ключевая роль отводится публичному интересу, как предметно-целевому основанию деятельности органов публичной власти, организаций и уполномоченных должностных лиц, обеспечивающих публичный интерес путем осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Финансово-правовое регулирование публичных закупок предполагает комплексное применение правовых актов, направленных на финансовое обеспечение публичных закупок. Однако, остаются нерешенными проблемы планирования, нормирования, казначейского обслуживания, финансового контроля и ответственности за финансово-правовые нарушения в сфере закупок. Наличие подобных проблем приводит к увеличению затрат на финансовое обеспечение публичных закупок, что подтверждается примерами при строительстве различных объектов (например, космодрома «Восточный», олимпийских комплексов в Сочи, объектов на острове Русский во Владивостоке).

Ежегодный рост числа судебных актов по финансовым спорам, выходящим из сферы публичных закупок, а также количества актов органов финансового контроля, направленных на защиту публичного интереса в сфере публичных закупок (возврат в бюджет средств, расходованных неэффективно или использованных не по целевому назначению и т.д.) свидетельствует о повышении значимости и роли финансово-правового регулирования публичных закупок.

Представленное выше требует нового концептуального подхода к финансово-правовому регулированию публичных закупок, основанному на

комплексном формировании финансового обеспечения публичных закупок и целеполагании для субъектов, уполномоченных публичной властью на финансово-правовое регулирование публичных закупок. Необходимо не только расширение понятийного аппарата, связанного с финансированием закупок в целях развития науки финансового права, но и всесторонний анализ правоприменительной практики для выработки направлений совершенствования финансово-правового регулирования публичных закупок.

Степень разработанности научной проблемы. Отдельные аспекты финансово-правового регулирования сферы закупок представлены в ряде диссертационных работ соискателей ученой степени кандидата юридических наук[5]. Однако учеными проводился преимущественно анализ бюджетно-правовых основ регулирования публичных закупок без учета комплексного характера такого регулирования и финансового обеспечения публичных закупок.

Современные проблемы контрактной системы в сфере закупок, рассматривались учеными юристами, экономистами, представителями других наук, среди которых наибольший интерес представляют работы: Л.В. Андреевой, О.А. Беляевой, А.В. Габова, В.С. Гладкова, К.В. Кичика, В.И. Кузнецова, К.А. Писенко, Г.А. Сухадольского, Л.И. Шевченко, М.В. Шмелевой и др.

Несмотря на то, что правовому регулированию публичных закупок уделялось внимание в научной литературе, нельзя признать данную сферу полностью изученной. Отсутствие комплексной концепции финансово-правового регулирования публичных закупок не позволяет одновременно обеспечить, как публичный интерес, так и эффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств.

В настоящее время необходимо проведение исследования финансово-правового регулирования публичных закупок, направленного на финансовое

---

[5] См.: Золотарева, А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 214 с.; Малыхина, Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015. 239 с.; Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 166 с.; Юдин, В.А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. 167 с.

обеспечение указанной сферы с учетом публичного интереса, как элемента целеполагания в условиях функционирования цифровой экономики.

Объект исследования – совокупность общественных отношений, возникающих в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе финансового обеспечения публичных закупок, научные концепции, представленные в трудах российских и зарубежных ученых по данной проблематике, судебные акты и материалы правоприменительной практики.

Целью исследования является формирование теоретически целостной концепции финансово-правового регулирования публичных закупок.

Задачи, поставленные в диссертационной работе:

– выявить предпосылки концептуального подхода к финансово-правовому регулированию публичных закупок;

– рассмотреть позитивный опыт правового регулирования публичных закупок в зарубежных странах для возможности заимствования в качестве средства повышения эффективности финансового обеспечения национальных публичных закупок;

– сформулировать содержание и признаки публичных закупок;

– обосновать публичный интерес в качестве предметно-целевого основания правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, а также выявить специфику и генезис правовой регламентации публичного интереса в финансовом обеспечении публичных закупок;

– определить финансовое обеспечение публичных закупок в структуре бюджета;

– сформулировать и раскрыть содержание принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок;

– раскрыть правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок как комплексный институт публичного права;

– предложить модели финансового обеспечения публичных закупок, как основу формирования и развития финансово-правового регулирования публичных закупок;

– проанализировать полномочия субъектов, осуществляющих финансово-правовое регулирование публичных закупок;

– аргументировать специфику правового регулирования планирования публичных закупок;

– раскрыть бюджетный контракт как правовую форму финансового обеспечения публичных закупок;

– выделить коррупционные риски в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок;

– обосновать наличие системы финансового контроля публичных закупок;

– выявить специфику реализации государственного финансового контроля публичных закупок;

– установить и обосновать предпосылки для внедрения общественного финансового контроля публичных закупок.

Теоретическую основу исследования составили работы специалистов теории права. В частности, для наиболее полного понимания общеправовых понятий «институт права», «принципы права» использовались труды С.С. Алексеева, М.И. Байтина, В.В. Лазарева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, С.В.Полениной и др.

При обосновании моделей финансового обеспечения публичных закупок использовались работы А.С. Безрукова, Г.А. Прокоповича, В.М. Сырых, Ю.А. Тихомирова и др.

Для исследования теории финансового права использовались фундаментальные труды: Л.К. Вороновой, О.Н. Горбуновой, М.И. Пискотина, Е.А. Ровинского, Э.Д. Соколовой, Р.О. Халфиной, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, С.Д. Цыпкина и др.

Значительное воздействие на диссертационную работу оказали труды по различным аспектам финансового права современных ученых, таких как:

Л.Л. Арзуманова, Н.М. Артемов, К.С. Бельский, О.В. Болтинова, Е.А. Бочкарева, Д.В. Винницкий, Е.Ю. Грачева, А.В. Демин, С.В. Запольский, Е.В. Игнатюк, А.В. Ильин, М.В. Карасева, А.Н. Козырин, Д.Л. Комягин, Н.Н. Косаренко, Ю.А. Крохина, Е.В. Кудряшова, И.И. Кучеров, И.Б. Лагутин, А.С. Матненко, А.Г. Пауль, Г.В. Петрова, Н.А. Поветкина, Е.В. Покачалова, В.М. Родионова, Т.Э. Рождественская, И.В. Рукавишникова, Н.А. Саттарова, Ю.К Цареградская, И.А. Цинделиани, Н.А. Шевелева, С.О. Шохин, А.А. Ялбулганов и др.

Комплексные исследования сущности правового регулирования отношений в сфере закупок проводились такими учеными-экономистами, как: Р.К. Арыкбаев, Л.М. Давлетшина, Е.А. Звонова, А.Е. Кузьмина, В.В. Мельников, Н.В. Нестерович, А.П. Патрон, В.И. Смирнов, И.И. Смотрицкая, В.А. Федорович, А.В. Яровая и др.

В зарубежной литературе проблемы закупок раскрыты Ф. Джонсоном, М.Р. Линдерсом, М. Олсоном, Х.Е. Фироном, А. Флинном и др.

Методологической основой исследования, помимо общефилософского диалектико-материалистического метода, являются общенаучные методы познания (сравнительный анализ, синтез, системный подход, логический) и специальные методы познания (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой, моделирование и проч.). Используемые в исследовании методы научного познания позволили обеспечить репрезентативность и достоверность выводов.

Так, общефилософский диалектико-материалистический метод познания использовался при исследовании значительной части проблем и вопросов, составляющих предмет диссертационной работы, в частности, соотношение публичного и частного интересов, финансово-правового регулирования публичных закупок и т.д.

С помощью сравнительного анализа и синтеза всесторонне изучен предмет исследования, определены и разграничены проблемы правового и экономического характера, выявлены направления совершенствования финансово-правового регулирования публичных закупок.

Использование системного подхода дало возможность исследовать всю совокупность отношений по финансовому обеспечению публичных закупок, как единой системы взаимосвязанных элементов.

В процессе исследования правовых актов, регулирующих публичные закупки, использовались: историко-правовой и логический методы. Применение историко-правового метода исследования позволило определить особенности правового регулирования публичных закупок на каждом историческом этапе.

Формально-юридический метод использовался при анализе финансового обеспечения публичных закупок как комплексного института публичного права, а также в целях проведения классификации принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок.

Сравнительно-правовой метод позволил выявить наиболее эффективные практики регулирования зарубежных и национальных закупок.

Исследование правовых актов, материалов правоприменительной практики через призму метода моделирования позволило выявить особенности действующих моделей финансового обеспечения публичных закупок и разработать наиболее оптимальную модель – казначейско-стимулирующую.

Правовая основа исследования представлена Конституцией Российской Федерации (с изменениями по итогам общероссийского голосования от 01.07.2020), а также федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, регулирующими финансовое обеспечение публичных закупок.

Эмпирическую базу исследования составили постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иные акты судебной практики, аналитические и статистические данные Минфина России по результатам мониторинга публичных закупок, материалы Счетной палаты Российской Федерации и Федерального казначейства.

Научная новизна диссертационной работы определяется поставленной целью, задачами и заключается в формировании теоретической концепции финансово-правового регулирования публичных закупок с использованием

межотраслевых юридических связей, позволяющих системно представить финансово-правовое регулирование публичных закупок с учетом публичного характера финансового права.

Научная обоснованность теоретической концепции дает целостное представление о: публичном интересе, как целеполагании для финансово-правового регулирования публичных закупок; правовом регулировании финансового обеспечения публичных закупок; системе принципов правового регулирования финансового обеспечения; моделях финансового обеспечения публичных закупок, правовой форме финансового обеспечения публичных закупок; субъектах, осуществляющих финансово-правовое регулирование публичных закупок, системе финансового контроля публичных закупок.

В диссертационной работе публичные закупки представлены, как сложноорганизованная система, состоящая из следующих элементов: публичная потребность; планирование закупок, расчет и формирование цены товара, работы, услуги; финансовое обеспечение для оплаты товара, работ, услуг; поставщики и подрядчики (контрагенты); финансовый контроль. Указанное в процессе формирования теоретической концепции финансово-правового регулирования публичных закупок позволило сформулировать такие авторские понятия, как: публичный интерес в сфере закупок, публичные закупки, перспективный план закупок, казначейско-стимулирующая модель финансового обеспечения публичных закупок, казначейский счет контрагента, налоговый счет контрагента, бюджетный контракт, цифровая финансовая диагностика публичных закупок, общественный финансовый контроль публичных закупок, социальный эффект публичной закупки.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. С учетом отечественного и зарубежного опыта, а также ретроспективного анализа отношений в сфере закупок, подтверждающих значимую роль финансового обеспечения со стороны государства, ценообразования и финансовой отчетности заказчика наряду с постепенным усилением государственного контроля за финансовыми расходами, разработана концепция финансово-правового

регулирования публичных закупок, включающая в себя совокупность следующих взаимосвязанных элементов, способствующих повышению эффективности финансового обеспечения публичных закупок:

– публичный интерес как предметно-целевое и мотивационное основание дифференцированного финансово-правового регулирования публичных закупок;

– нормы, регулирующие финансовое обеспечение публичных закупок;

– система принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок;

– модели финансового обеспечения публичных закупок, среди которых помимо существующих, впервые предложено использование казначейско-стимулирующей модели;

– субъекты, осуществляющие финансово-правовое регулирование публичных закупок;

– бюджетный контракт, как правовая форма финансового обеспечения публичных закупок;

– система финансового контроля публичных закупок.

2. Сформулировано определение понятия «публичный интерес в сфере закупок» для конкретизации цели финансово-правового регулирования публичных закупок и развития правовой науки на основе анализа сущности публичного интереса. Под «публичным интересом в сфере закупок» предложено понимать предметно-целевую, мотивационную позицию органов публичной власти и организаций, выраженную в форме публичной потребности на закупку товаров, работ, услуг, урегулированную нормами права и направленную на оптимизацию финансового обеспечения публичных закупок. Финансово-правовое регулирование публичных закупок призвано обеспечить как реализацию публичного интереса в сфере закупок должностными лицами, наделенными правами, обязанностями и имеющими необходимое финансирование, так и систему защиты процесса публичных закупок от вмешательства иного, отличного от публичного, интереса.

3. Предложено в целях правового регулирования финансового обеспечения сферы закупок с учетом конституционного понимания природы органов власти и реализации публичного интереса, финансируемого за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств, ввести в научный оборот понятие «публичные закупки», под которыми следует понимать систему правоотношений, одной из сторон которых всегда выступает орган публичной власти или организация, осуществляющие закупку товаров, работ, услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств в целях реализации публичного интереса.

К признакам публичных закупок отнесены:

– сторона отношений (органы публичной власти и организации);

– источник финансового обеспечения (средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иные средства);

– цель закупки (реализация в конечном итоге публичного интереса, с учетом эффективного расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств).

Выделены наиболее значимые функции публичных закупок: социальная, регулятивная, воспроизводственная, инновационная, стимулирующая, оптимизации расходов, определяющие значение закупочной деятельности для государства и общества.

4. Определено, что в структуре бюджета публичные закупки являются публичным расходным обязательством, которое становится бюджетным после принятия соответствующего правового акта о бюджете. Не все публичные расходные обязательства являются бюджетными, поскольку имеются иные источники финансирования. Неопределенность объема бюджетного обязательства до момента принятия закона о бюджете позволяет заказчику ориентироваться исключительно на предельные лимиты денежных обязательств, оплата которых возможна по итогам исполнения контракта, являющегося основанием для бюджетных расходов. Таким образом, лимиты бюджетных обязательств и ассигнования не являются тождественными, поскольку первые, как правило,

устанавливаются на законодательном уровне и являются объемом прав в денежном выражении, а вторые – представляют собой денежные средства публичной власти, направленные на выполнение определенных функций в текущем финансовом году.

5. Сформирована система принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, включающая два вида: общие и специальные. К общим отнесены принципы: федерализма, прозрачности, плановости, приоритета публичного интереса; к специальным – профессионализма заказчика, единства контрактной системы в сфере закупок, добросовестной конкуренции, баланса публичного и частного интересов, прямой и косвенной финансовой поддержки национального производителя, ответственности за результативность и эффективность закупки, совокупного покрытия расходов, сбалансированности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, эффективности публичных расходов.

Система общих и специальных принципов подтверждает гипотезу об отнесении правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок к комплексному институту публичного права

6. Обосновано, что правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок – это комплексный институт публичного права, представляющий совокупность взаимосвязанных норм финансового и административного права, регулирующих отношения, связанные с осуществлением органами публичной власти и организациями действий, направленных на финансовое обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах. Для данного комплексного института характерно наличие норм права, регулирующих как внутриотраслевые (выражены в меньшей степени), так и межотраслевые отношения (выражены в большей степени). Выделение подобной правовой конструкции позволяет, во-первых, разграничить финансово-правовое и административно-правовое регулирование публичных закупок; во-вторых, систематизировать нормы права, регулирующие данные отношения; в-третьих, расширить научные представления об особенностях финансового обеспечения публичных закупок.

7. Сформулированы модели финансового обеспечения публичных закупок (бюджетная, казначейская и казначейско-стимулирующая) на основе анализа финансово-правового регулирования публичных закупок. Основой первых двух моделей являются действующие правовые акты, отражающие существующие правоотношения. Третья модель представлена путем доработки бюджетной и казначейской моделей необходимыми элементами в целях прямой адресной финансовой поддержки хозяйствующих субъектов за счет средств бюджета бюджетной системы Российский Федерации и иных средств.

Казначейско-стимулирующая модель, основу которой составляют казначейский аккредитив, казначейский счет контрагента (КСК) и налоговый счет контрагента (НСК), позволит реализовать прямое финансирование контрагентов (хозяйствующих субъектов), а также будет способствовать: эффективному и целевому расходу средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств; оперативной адресной финансовой помощи национальным производителям со стороны государства; снижению трансакционных издержек заказчика и контрагента; прямому бюджетному кредитованию реального производственного сектора; повышению привлекательности закупок и конкуренции на торгах; уменьшению коррупционных проявлений.

8. Аргументирована специфика правового регулирования планирования закупок, являющегося показателем функционирования системы конвертации государственного ресурса в товары, работы, услуги. Обоснована зависимость бюджетного планирования (объем финансового обеспечения) от качества планирования закупок (объект закупки и его стоимость). В свою очередь качество планирования закупок (количество изменений) зависит от бюджетного планирования (объем доходной части бюджета), с учетом своевременного предоставления целевых субсидий, выделяемых в рамках федеральных или региональных программ, национальных проектов.

Рекомендовано использование перспективного плана публичных закупок (на долгосрочный период), способствующего качественному изменению потребности заказчика в финансовом обеспечении, возможности пролонгации и прогнозного

изменения (корректировки) целей закупок, а также всестороннему контролю и комплексной оценке результатов, включая меры ответственности для должностных лиц, не обеспечивших достижение поставленных целей. Предельный срок планирования закупок не должен совпадать со сроком исполнения закона о бюджете, корректировка которого будет являться основанием для внесения необходимых изменений в перспективный план публичных закупок.

9. Предложено рассмотреть бюджетный контракт в качестве правовой формы финансового обеспечения публичных закупок. Сформулировано определение понятия «бюджетный контракт», под которым следует понимать сделку, заключенную заказчиком с контрагентом в целях реализации конкретизированного в сделке публичного интереса, за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств с использованием казначейского сопровождения. Бюджетный контракт устанавливает правила поведения между сторонами и обладает следующими основными признаками:

– одной из сторон бюджетного контракта является заказчик, уполномоченный на реализацию публичного интереса в сфере закупок;

– обеспечивает публичный интерес в сфере закупок;

– является результатом правомерной, волевой деятельности заказчика и контрагента, реализуемой в соответствии с нормами права, регулирующими публичные закупки;

– включает условие приоритета публичного интереса в пределах контракта, формируя индивидуальную модель поведения сторон сделки;

– носит некоммерческий характер;

– имеет конкретный источник финансового обеспечения и казначейское сопровождение;

– заключается по результатам осуществления закупки (публичное размещение условий исполнения контрактного обязательства в виде проекта контракта).

10. Обосновано наличие системы финансового контроля публичных закупок в целях развития теории и практики финансового контроля в условиях

реализации цифровой экономики. Система финансового контроля публичных закупок представлена совокупностью его различных видов (государственного, ведомственного, внутреннего и общественного), направленной на соблюдение заказчиками норм бюджетного законодательства и актов о публичных закупках.

Для расширения категориального аппарата финансового права аргументировано введение в научный и практический оборот цифровой финансовой диагностики публичных закупок как метода финансового контроля публичных закупок. Под цифровой финансовой диагностикой публичных закупок предложено понимать мониторинг аппаратно-техническими средствами определенных видов финансовых рисков в целях финансового обеспечения публичных закупок путем своевременного обнаружения и фиксации факта отклонений от запланированных результатов и вариативности принятия оперативных решений по устранению выявленных рисков. Выделение данного метода обусловлено трансформацией финансового контроля публичных закупок с привычных традиционных методов на современный, который с учетом использования цифровых технологий позволяет сократить затраты на организацию контрольных мероприятий.

11. Доказано, что публичные закупки подвержены коррупционным рискам, возникающим в результате подмены публичного интереса частным интересом или интересом отдельной группы лиц. Предложена классификация рисков в публичных закупках, позволяющая выделить коррупционные и иные (репутационные) риски. В свою очередь, коррупционные риски в публичных закупках предлагается разделить на внутренние (несоблюдение правовых актов о публичных закупках, недостаточная организация работы должностных лиц заказчика) и внешние (несовершенство финансово-правового регулирования и осуществления публичных закупок, нарушение контрагентом контрактного обязательства).

Сформулированные предложения по: применению риск-ориентированного подхода; проведению аукциона на повышение цены при фиксированной стоимости бюджетного контракта (торги за право заключения); осуществлению публичных

закупок в отсутствие финансового обеспечения и последующему заключению бюджетного контракта с отлагательным условием начала действия; повышению уровня юридической определенности норм, регулирующих финансовое обеспечение публичных закупок; использованию казначейско-стимулирующей модели финансового обеспечения закупок – позволят повысить эффективность реализации мероприятий по профилактике и минимизации коррупционных рисков в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок.

12. Предложена дифференциация внутреннего государственного финансового контроля в сфере публичных закупок. Выделение казначейского (общего) контроля, осуществляемого Федеральным казначейством, и уполномоченного (специального) контроля, реализуемого соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, Департамент финансов города Москвы, Главное контрольное управление города Москвы) позволит определить приоритеты внутреннего государственного финансового контроля в публичных закупках с учетом специфики его развития в контексте системной трансформации теории и практики финансового права.

13. Обоснована необходимость использования общественного финансового контроля публичных закупок, как одного из видов публичного финансового контроля указанной сферы. Для повышения эффективности общественного финансового контроля публичных закупок предложено дополнить Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» отдельной главой 3.1 «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации», в которой будут определены статус субъектов общественного финансового контроля, формы и методы реализации общественных контрольных мероприятий, включая порядок взаимодействия публичной власти и организаций (государственных учреждений, предприятий, правоохранительных органов, общественных организаций) в целях реализации общественного финансового контроля, включая сферу закупок. В указанную главу предложено ввести понятие «социальный эффект публичной закупки», определяемое как процентное соотношение расходов на закупку товаров, работ, услуг для

обеспечения деятельности заказчика к сумме его затрат на реализацию публичного интереса, в целях которого данный заказчик учрежден, что будет способствовать эффективному и результативному использованию финансовых и иных ресурсов.

Теоретическая значимость диссертационной работы. Положения и выводы исследования в своей совокупности образуют авторскую концепцию финансово-правового регулирования публичных закупок, расширяющую научные представления о месте норм о финансовом обеспечении публичных закупок в системе финансового права, моделях и правовой форме финансового обеспечения публичных закупок, системе финансового контроля в данной сфере. Новым является рассмотрение финансово-правового регулирования публичных закупок с точки зрения целеполагания, с учетом публичного и частного интересов, формирование единой конструкции общих и специальных принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, бюджетного контракта, как правовой формы финансового обеспечения публичных закупок, обоснование наличия системы финансового контроля публичных закупок, дифференциация внутреннего государственного финансового контроля в сфере публичных закупок. Разработанные предложения расширяют научные представления о финансово-правовом регулировании публичных закупок, позволяют обогатить понятийно-категориальный аппарат науки финансового права.

Практическое значение диссертационной работы. Результаты диссертационной работы могут стать основой для дальнейшего научного осмысления проблем финансово-правового регулирования публичных закупок. Содержащиеся в исследовании выводы и предложения могут быть использованы при разработке и преподавании таких учебных дисциплин, как: «Контроль и ответственность в сфере публичных закупок», «Противодействие коррупции в сфере закупок» и т.д. в рамках образовательных программ бакалавриата, специалитета и магистратуры, а также при проведении занятий в аспирантуре и на курсах переподготовки и повышения квалификации судей и специалистов, занятых в сфере закупок.

Результаты проведенной аналитической работы представляют собой новые знания в науке финансового права, использование которых в правотворческой и правоприменительной деятельности повысит эффективность финансово-хозяйственной деятельности.

Сформулированные автором предложения по внесению изменений и дополнений в национальные правовые акты, регулирующие сферу бюджета и публичных закупок, будут способствовать совершенствованию национального правового регулирования в части: включения в перечень участников бюджетного процесса автономных и бюджетных учреждений в целях применения бюджетных мер принуждения в полном объеме; предоставления возможности заказчикам использовать остатки бюджетных средств в текущем и последующем финансовом году при условии казначейского сопровождения публичных закупок и применения казначейского аккредитива.

Отдельные положения исследования уже использованы в процессе реализации научно-исследовательской работы по заказам Верховного Суда Российской Федерации и получили положительные заключения ФГБУ «Российская академия наук»:

– «Применение бюджетного законодательства в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов», по междисциплинарной теме: «Проблемы совершенствования правового регулирования деятельности институтов судебной власти и правоприменительной практики по рассмотрению дел судами Российской Федерации» (№ НИОКТР АААА-А19-119020490130-8; январь-декабрь 2020 г.);

– «Правовые формы организации и функционирования финансовой системы государства в условиях развития цифровой экономики» (№ 437-00001-22-00 от 29.12.2021 – ДСП).

Достоверность и обоснованность результатов исследования подтверждаются использованием общефилософского метода, общенаучных и специальных методов познания особенностей финансово-правового регулирования публичных закупок. Обоснованность и достоверность авторских выводов и предложений сформированы на имеющихся достижениях существующих отраслей

публично-правовых (государственно-правовых) наук, научных трудов по финансовому праву и подтверждаются эмпирическим материалом.

Положения диссертации прошли апробацию:

– в процессе чтения лекций и проведения практических и семинарских занятий по дисциплинам: «Правовые аспекты корпоративных закупок», «Контроль и ответственность в сфере публичных закупок: публично-правовой аспект», «Актуальные проблемы права в сфере публичных закупок», «Финансово-правовое обеспечение деятельности организаций бюджетного финансирования», «Финансовое право» и т.д. на юридическом, экономическом факультетах ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева», на юридическом факультете ОЧУ ВО «Международный юридический институт»;

– в процессе чтения лекций, проведения семинарских и практических занятий, «круглых столов» и консультаций судей федеральных арбитражных судов, помощников судей федеральных арбитражных судов на факультете повышения квалификации и переподготовки судей и государственных гражданских служащих арбитражных судов ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»;

– в выступлениях с докладами в 2014-2025 гг. на:

– 15 международных научно-практических конференциях на территории Российской Федерации *(Москва, Волгоград, Саратов, Курск)*;

– 3 международных конференциях за пределами Российской Федерации *(Минск, Гродно, Гданьск)*;

– 3 всероссийских научно-практических конференциях *(Москва, Горячий Ключ)*;

– 7 всероссийских конференциях *(Севастополь, Ростов-на-Дону, Петрозаводск, Казань, Новосибирск, Сочи, Санкт-Петербург, Кемерово, Мытищи)*;

– 6 всероссийских форумах-выставках «ГОСЗАКАЗ» *(Москва, Санкт-Петербург)*;

– 2 межрегиональных и региональных конференциях *(Архангельск)*;

– 3 межотраслевых и межвузовских научных конференциях *(Москва)*;

– 8 «круглых столах», в том числе международных, интерактивных, научно-практических *(Москва, Ростов-на-Дону)*;

– 2 экспертных совещаниях *(Казань, Москва)*;

– в процессе работы студенческого научного общества СНО «Территория закупок», в том числе при подготовке и издании учебного наглядного пособия в электронной форме: *Кикавец В.В. и др. 44-ФЗ: архитектура контрактной системы. Учебное наглядное пособие. [Электронный ресурс]. – Ливны, 2017;*

– Основные положения и выводы, отличающиеся новизной, изложены в следующих монографиях:

– От партнерства до рейдерства: практика государственных и государственно-корпоративных закупок. Монография (2018);

– История правового регулирования государственных закупок в России: финансовый аспект: монография (2019);

– Публичные закупки в практике зарубежных стран: монография (2020);

– Публичные закупки в России: интересы, конкуренция, ценообразование: монография (2021);

– Финансовый контроль публичных закупок в Российской Федерации» (2022).

Всего по теме диссертации автором опубликовано 116 работ общим объемом 150,38 п.л., из них: 16 монографий, в том числе в соавторстве, 28 статей в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для публикации основных результатов диссертационных исследований на соискание ученой степени доктора наук, 10 статей в изданиях, индексируемых Scopus, WoS, RSCI, а также учебники, учебные пособия и практикумы.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры финансового права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Структура работы обусловлена целью, а также задачами исследования, элементами которого являются: введение, четыре главы, состоящие из 15 параграфов, заключение, список сокращений и условных обозначений, список использованных источников и литературы, приложения.

Глава 1. Теоретико-правовые основы концепции финансово-правового регулирования публичных закупок

1.1. История правового регулирования публичных закупок в России: предпосылки концептуального подхода

Следуя позиции О.А. Красавчикова, указавшего на то, что и в старом материале иногда возможно обнаружить рациональное зерно, способное стать основой актуальной для настоящего времени концепции[6], считаем необходимым рассмотреть регулирование отношений в сфере публичных закупок с учетом ретроспективного аспекта национального развития, самоидентичности и преемственности, позволяющих выявить определенные закономерности концептуального подхода.

История свидетельствует, что доходы государства неразрывно связаны с его бюджетом (казной[7]). Управление доходами и особенно расходами казны в части их рационального, планомерного и эффективного распределения по публичной потребности, по времени и территории является наиболее важной государственной задачей. Закупка иностранных товаров обеспечивалась за счет валюты, специально приобретаемой за счет казны на основе специальных указов[8].

Информация о закупках содержится в Переяславской летописи 1346 г.[9], но первое официальное упоминание, дошедшее до наших дней (закупка товаров и работ, а также указание источника их оплаты), присутствует в актах от 1595 г., собранных Археологической экспедицией Императорской Академии наук[10].

---

[6] Красавчиков О.А. Категории гражданского права. Избранные труды. М.: Статут, 2005. Т. 1. С. 127.

[7] Прим. автора: в царской России понятие бюджет не использовалось, поэтому понятие «казна» используется как аналог понятию «бюджет».

[8] Бурмистров А.А. Становление и развитие института государственного заказа в России в XVII – начале XXI вв.: дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2013. С. 27.

[9] Богачев П.В. Очерк истории развития государственных закупок в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 5. Ч. 2. С. 21–24.

[10] Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археологической экспедицией Императорской Академии наук. Дополнены и изданы Высочайше учрежденною Комиссией/Типография II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии. Санктпетербург, 1836. Т. 1. (1294 - 1598). № 365. «Царский наказ князю Василию Звенигородскому, Семену Безобразову и дьякам, Постнику Шипилову и Нечаю Перфирьеву о заготовлении материалов для строения Смоленской крепости», а также «Царская грамота им же, об отправлении в Смоленск с Государевою казною, назначенною на постройку той крепости». С. 450, 451.

Наиболее известным актом, свидетельствующим о начале развития национальных подрядов, является Именной Указ Алексея Михайловича от 07.07.1654[11], определяющий: цены на товар (мука, сухари), получателей товара (гарнизон крепости), а также финансовые стимулы для поставщика (оплата товара и освобождение от уплаты пошлины).

Приведенные акты подтверждают активную роль государства в регулировании отношений в сфере закупок путем фиксированного ценообразования (государственное регулирование цен), с одновременной отменой пошлин (снижение налоговой нагрузки). Таким образом, государство путем финансово-правового регулирования закупок, формируя, по сути, их финансовую привлекательность, обеспечило оптимизацию затрат и экономию средств казны.

В целом правовое регулирование закупок на рубеже XVI – XVII вв. демонстрирует наличие таких элементов финансового обеспечения публичных закупок, как:

- публичная потребность;
- источник оплаты товара, работы;
- порядок отбора контрагента[12];
- алгоритм исполнения обязательства.

Потребность определялась в силу необходимости и очередности: для обеспечения обороны и безопасности финансы на строительство крепости, затем – расходы на обеспечение гарнизона.

Возрастающая потребность материального, технического и продовольственного обеспечения армии и флота требовала от государства системного, планового учета потребности в необходимом благе, а также разумного ценообразования. Проблеме расхода средств казны и получения в срок качественных товаров и работ уделялось особое внимание. Государство устанавливало строгий учет и контроль, которые требовались при увеличении

---

[11] См.: «О подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 1: С 1649 по 1675: от № 1 по 618. 1830. № 132. С. 342.

[12] Прим. автора: поставщик, подрядчик, исполнитель – далее по тексту – контрагент.

объема финансирования закупок. К примеру, Л.Н. Яснопольский отмечал, что хотя в XVII в. и составлялась на Руси финансовая отчетность, однако бюджетом как таковым указанные нерегулярные росписи называть нельзя: «Общие сводные ведомости по всему государству, да и то в виде механических сводов по отдельным приказам, были составляемы всего лишь в виде справок *ad hoc*, в чрезвычайные моменты государственной жизни. Характернейшей чертой нашего бюджетного дела XVII века является его раздробленность, соответствующая раздробленности приказного строя управления. В тесной связи с ним стоит поручение отдельных видов расходов к отдельным, специально создаваемым для них видам сборов и доходов»[13].

Из изложенного явствует, что, по сути, простейшая система «доходы-расходы» всей допетровской России позволяла государству без особых затруднений управлять финансовыми потоками, направляя неиспользованные средства казны на обеспечение публичного интереса. Однако любая система нуждается в контроле, поэтому в 1655 г. был создан Счетный приказ, наделенный дополнительными функциями по финансовому контролю за подрядами. С точки зрения группы российских ученых создание Счетного приказа положило начало независимому финансовому контролю казны и дальнейшему упорядочению финансов абсолютной монархии[14].

Вплоть до конца XVII в. отсутствовала полноценная система правового регулирования публичных закупок. Закупки осуществлялись по мере потребности при условии наличия средств в казне. Системность начала проявляться в эпоху Петра I – в условиях многолетних войн, масштабных реформ, значительных финансовых расходов и, как следствие, – тотальной экономии.

До 1722 г. все правовые акты, за исключением Сенатских указов от 1712–1714 гг., носили разовый, предметный характер, обеспечивались полностью казенными средствами, а также трудом крепостных. Резкий рост потребности

---

[13] Очерки русского бюджетного права. 1: Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова/Яснопольский Л.Н. М.: В.П. Рябушинский, 1912. С. 16.

[14] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография/Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. С. 30, 31.

государства в товарах и работах привел к принятию комплексного акта о регулярных закупках – Регламента Адмиралтейств и Верфи[15], после которого в сфере закупок масштабные изменения происходили примерно раз в 10 – 20 лет.

Трансформация закупок от централизованной к децентрализованной модели требовала повышенного финансового контроля данной сферы со стороны государства, следовательно, дополнительного финансирования контрольных мероприятий. В целях разумного финансирования контроля закупок были приняты акты: о «параллельном контроле», конфликте интересов и запретах для должностных лиц заказчика, а также для контрагентов.

Заинтересованность государства в приобретении товаров и работ высокого качества и по минимальной цене выражалась в обязательных требованиях к финансовой устойчивости и репутации контрагента, а также наличию поручителей. Устанавливались жесткие санкции в виде штрафов, каторги или смертной казни. Переплата, казнокрадство, мздоимство или иные действия, влекущие растрату или перерасход казенных средств, наказывались смертной казнью. Излишки контрагента, установленные в процессе финансового контроля как несоразмерные, изымались в казну[16]. Наряду с перечисленными требованиями государство гарантировало обязательную оплату выполненного обязательства.

Финансовое обеспечение регулярных закупок послужило началом формирования единой бюджетной отчетности, которая, несмотря на все попытки Петра I и служащих коллегий ввести обязательное планирование расходов, не позволила полностью централизовать доходы и расходы казны.

Планирование публичных закупок в условиях послевоенного времени осуществлялось с обязательным учетом поступающих в казну доходов. В случае отсутствия или недостаточности средств в казне финансовое обеспечение закупок проводилось по прямым указам Сената (напрямую от Канцелярий, обеспечивающих сборы налогов, недоимок, конфискаций и проч.).

---

[15] См.: Регламент Адмиралтейств и Верфи от 05.04.1722//ПСЗРИ. СПб., 1830. Т. 6. № 3937. С. 526.

[16] См.: Указ от 02.06.1721 «О взимании с подрядчиков излишней цены, взятой ими при подрядах, и о распространении сего взыскания на присутствующих, если они при торгах с подрядчиком были соразумными»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 6: С 1720 по 1722. № 3793. С. 397.

В целом, публичные закупки в XIV – XVII вв. имели поступательное развитие, соответствующее государственно-политическому строю, который определял требования к контрагентам, защищая их права от незаконных действий со стороны должностных лиц заказчика, и обеспечивал необходимое финансирование с гарантией оплаты выполненного обязательства.

При Петре I помимо использования труда пленных и каторжников государство вступало в казенные подряды с купцами и крепостными крестьянами, формируя, по сути, определенные инвестиции по итогам таких сделок в развитие промышленности и отдельных деревень[17]. Только после смерти Петра I в период с 1731 по 1887 г. крестьянам в силу лоббирования интересов купечеством было запрещено участвовать в казенных подрядах.

Законодательные инициативы, способствующие снижению казенных расходов на закупки, появились во времена правления Анны Иоанновны. Принят новый регламент Камер-Коллегии (1731 г.), допускавший ограничение конкуренции «во имя здравого смысла и экономии средств казны»[18].

Сбалансированность казны обеспечивал Именной указ Анны Иоанновны от 1732 г.[19], содержательная часть которого напоминает прообраз компенсационного фонда, создаваемого при наличии профицита бюджета, а также средств казны, оставшихся по результатам проведенных торгов. Дополнительно данным актом (при недостаточности средств казны) допускалась возможность прямого (нецентрализованного) финансирования закупок за счет доходов, взысканных учреждениями по доимкам и конфискациям[20].

---

[17] Бурмистров А.А. Становление и развитие института государственного заказа в России в XVII – начале XXI вв.: дис. ... канд. юрид. наук. Йошкар-Ола, 2013. С. 31, 32.

[18] См.: ст. 19 «Каким образом подряды чинить» регламента Камер-Коллегии от 23.06.1731. ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 8: С 1728 по 1732. № 5789. С. 494.

[19] См.: Именной указ, данный Сенату от 05.09.1732 «Об отсылке в Штатс-Контору тех доходов, кои в оную отсылались прежде, в общую сумму на ежегодные расходы о препровождении из сей Конторы, из Коллегий и Канцелярий остаточной суммы к Генерал-Поручику Волкову, о составлении Штатс-Конторой всех расходов, а Камер-Коллегией всех доходов ежегодной сметы»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 8: С 1728 по 1732. № 6173. С. 914.

[20] См., например: Именной Указ, данный Сенату от 12.09.1732 «Об отпуске на достройку Ладожского канала доимочных денег, собираемых в Канцелярии Конфискации»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т.8: С 1728 по 1732. № 6180. С. 923.

Сложилась ситуация, при которой государство, с одной стороны, преследуя публичный интерес и экономию казенных средств, устанавливает жесткие санкции для контрагентов за брак через возмещение убытков казны[21], с другой – вводит преференции конкретному производителю (не посреднику), учреждает аттестаты финансовой благонадежности[22], отменяет принудительное снижение подрядной цены.

Приведенные примеры свидетельствуют о готовности государства в процессе правового регулирования публичных закупок принимать во внимание публичный и частный интересы. Однако установить баланс интересов не всегда представлялось возможным. Бюрократия в губерниях, а также злоупотребления со стороны должностных лиц, отвечающих за финансирование закупок, обеспечивали значительный перевес частного интереса над публичным. По этой причине попытки реформирования сферы закупок, включая финансовое обеспечение, контроль ценообразования и расходов, после смерти Петра I не принесли искомого результата.

Ярким примером «государственного саботажа» является факт неисполнения Сенатом Указа Петра III от 23.05.1762 о предоставлении сведений о величине доходов и расходов казны. Невозможность исполнить указ Сенат мотивировал значительными временными, трудовыми затратами и территориальной удаленностью департаментов и канцелярий[23].

Наиболее значимую реформу государственного управления и публичных закупок, обеспечивающую рост поступления доходов и эффективный расход средств казны, провела Екатерина II в 1775 – 1776 гг. Например, разделение купцов на гильдии упростило сборы в казну и снизило риски невыполнения

---

[21] См.: Сенатский указ от 02.07.1744 «О свидетельствовании Главному Комиссариату с Мануфактур-Коллегиею выданным на Московских фабриках сукон для поставки в комиссариат и о взыскании с фабрикантов за делание сукон добротою хуже утвержденных образцов»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т.12: С 1744 по 1748. № 8982. С. 162, 163.

[22] См.: Сенатский указ от 24.10.1762 «О недопускании купцов без аттестатов Магистратских вступать в откупы и подряды»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 16: С 1762 по 1764. № 11.692. С. 89 – 91.

[23] Очерки русского бюджетного права. 1: Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова/Яснопольский Л.Н. М.: В.П. Рябушинский, 1912. С. 69.

государственного подряда[24]. «Правило о трех сроках в году подряда, поставки или откупа» выполняло функцию планирования закупок и решало две важные задачи – экономия средств казны, уведомление потенциальных контрагентов о периодах и сроках реализации закупок.

Экономия, полученная в процессе закупок, с 1779 г. аккумулировалась и перераспределялась в центральных кассовых учреждениях обще-бюджетного характера – в Остаточном казначействе (Петербург) и в Штатном казначейства (Москва). Недостаток средств казны и поиск экономии формировали новые предпосылки для совершенствования финансового обеспечения закупок.

Для противодействия неэффективному расходу средств казны и взыскания штрафных санкций с недобросовестных контрагентов были установлены требования по обеспечению обязательства, а также ясности условий сделки. Активно велась работа, направленная на уменьшение бюрократии, пресечение казнокрадства. Сенатским указом 1800 г. предусмотрена возможность ареста имущества должностных лиц, допустивших растрату, или неэффективное использование средств, для погашения долга перед казной[25].

Представляет интерес финансовое обеспечение публичных закупок для нужд армии и флота. В период иностранных кампаний закупки проводились у местного населения, поэтому финансировались с учетом национального менталитета, культуры и права: часть покрывалась наличными средствами (валюта), часть ассигнациями, которые могли быть обналичены в банках[26].

Для минимизации затрат на содержание, фураж и иное обеспечение в мирное время – число военнослужащих, лошадей сокращалось, а их довольствие определялось по прогнозируемым или устанавливаем нормативными актами

---

[24] См.: Сенатский указ от 25.05.1775 «О сборе с купцов вместо подушных по одному проценту с объявленного капитала и о разделении их на гильдии»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т.20: С 1775 по 1780. № 14.327. С. 145 – 147.

[25] Сенатский указ от 30.04.1800 «О предписании всем Присутствующим местам, дабы они по делам, по коим определено будет учинить с кого-либо казенное взыскание, тотчас посредством Губернских Правлений налагали на имения их запрещение»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 26: С 1800 по 1801. № 19.402. С. 145, 146.

[26] См.: Бугров А.В. Русская армия и ассигнации в 1813–1815 годы: малоизвестная страница антинаполеоновских войн//Деньги и кредит. 2015. № 15. С. 66 – 71; Богданович М.И. История войны 1813 г. за независимость Германии по достоверным источникам. Т. 1. СПб., 1863; Богданович М.И. История царствования императора Александра I и России в его время. Т. 4. СПб., 1869.

ценам. При этом отсутствие требуемого объема средств на закупку импортных материалов для армии и флота мотивировало государство на приобретение отечественной продукции, значительно уступавшей по качеству импортным аналогам. Например, в целях экономии средств казны, а также для поддержки отечественного производителя, Павел I вместо увеличения закупочных цен снизил требования к качеству товара, по факту узаконив прием и равномерное распределение брака в войсках[27].

В целом, публичные закупки обрели форму конкурентных процедур. Невыгодные государству условия подряда, включая все дополнительные издержки, компенсировались бесплатной рабочей силой (холопы, крепостные, пленные и каторжные).

Необходимость формирования оптимального финансового обеспечения публичных закупок была продиктована отменой крепостного права. Государству следовало принимать во внимание не только публичный интерес (оборона, национальная безопасность, экономия средств казны), но и частный интерес контрагентов.

Уместно привести труды и работы М.М. Сперанского по финансовому обеспечению потребности государства. Так, «План финансов» содержал варианты решения главной проблемы казны – несоразмерности расходов с приходами путем строгой бережливости. Издержки: необходимые сохранить, полезные отложить, излишние вовсе прекратить[28].

Александр I, следуя предложенным М.М. Сперанским правилам, подписал значительное количество актов, направленных на сокращение казенных расходов, повышение эффективности публичных закупок, организацию системы финансового контроля. Устанавливалось жесткое наказание за любые несанкционированные действия с казенными средствами.

Смена политического режима путем революции 1917 г. перечеркнула все

---

[27] См.: Именной указ от 05.09.1800 «О приеме от поставщиков сукон сообразно Высочайше утвержденным образцам, незачитая случающихся на половинках дыры, полосы или шишки в меру»//ПСЗРИ: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. 48 т.: указ. Т. 26: С 1800 по 1801. № 19.545. С. 286.

[28] См.: Семенкова Т.Г. Денежные реформы России в XIX веке. СПб., 1992. С. 17 – 20.

достигнутые ранее результаты в части эффективного расхода средств казны путем публичных закупок. Все законотворческие усилия Временного правительства по регулированию сферы закупок нивелировали война и массовое недоверие предпринимателей власти.

Советское государство в период своего становления и развития предприняло ряд попыток организации правового регулирования публичных закупок. Однако, географические и климатические особенности страны, отсутствие связи и коммуникаций, постоянные войны, разрушенная промышленность и финансово-экономическая нестабильность не способствовали оперативному решению данного вопроса. В течение первых лет становления Советской власти (переходный период) по факту существовала прежняя модели рыночного хозяйствования и закупок с определенным императивом власти большевиков. Например, заключенные ранее договоры на поставки для армии и флота были сохранены, но с корректировкой (ужесточением) ответственности контрагентов, которым также предписывалось открыть счета в Народном Банке для оплаты выполненного обязательства.

После завершения переходного периода и полной национализации промышленного и сельскохозяйственного комплексов (конец 1920 г.) Советская власть полностью прекратила осуществление закупок и перешла на самообеспечение по формуле «государство для государства». Вместе с тем проблемы снабжения армии и флота потребовали создания дополнительных органов по снабжению и закупкам, деятельность которых регулировалась декретами планового распределения, ценообразования и финансового контроля[29].

Смена политических режимов предопределила дальнейшее изменение понятийного аппарата. Так, понятие «казна» трансформировалось в понятие «государственное имущество», денежная часть которого обозначена как «бюджет»,

[29] Постановление Народного Комиссариата по финансовым делам от 30.04.1918 «О передаче в ведение Народного Комиссариата по финансовым делам временных военно-полевых финансовых учреждений»//Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917 – 1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1942. № 34. Ст. 455. С. 478.

что в полной мере соответствует действующим национальным актам права, согласно которым понятие «казна» включает в себя средства бюджета[30].

Норма статьи 59 Конституции РСФСР 1918 г.[31] устанавливала приоритет публичного интереса над частным, что гарантировало государственной финансовой политике необходимые условия для экспроприации буржуазии и служило основой для всеобщего равенства граждан в части производства и распределения блага. Конституция предусматривала основные положения бюджетного законодательства, включая роспись всех доходов и расходов, а также санкционирование оплаты потребности государства за счет кредитов государственного казначейства[32].

Нарастающие проблемы в сфере финансового обеспечения и государственного управления, инфляция в сочетании с натуральным обменом, послужили первоосновой формирования единого государственного бюджета, как единой росписи ежемесячных доходов и расходов.

Так как бюджетный дефицит не позволял своевременно и в требуемом объеме обеспечить публичную потребность в товарах и работах, восполнение последней осуществлялось через реквизиции и продразверстки (иногда с выплатой незначительной компенсации) с последующей реализацией на местах по установленным твердым ценам.

Национальный финансово-экономический кризис стал основой для введения новой экономической политики (НЭП), возродившей по факту конкурентные закупки и поиск баланса интересов. Сменявшие одно за другим Положения от 1921[33], 1923[34] и 1927[35] гг. легализовали публичные закупки с учетом новых

---

[30] См.: п. 4 ст. 214 и п. 3 ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 52-ФЗ (в ред. от 08.08.2024) (далее – ГК РФ)//СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2024. № 33 (часть I). Ст. 4933.

[31] Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918)//Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[32] Институты финансового права/под ред. д.ю.н., профессора Н.М. Казанцева. М. ИЗиСП. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 90, 91.

[33] Декрет от 30.09.1921 «О государственных подрядах и поставках (Положение 1921г.)»//Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1921 г. Управление делами Совнаркома СССР. М., 1944. № 69. Ст. 549. С. 888 – 891.

[34] Декрет от 27.07.1923 «Положение о государственных подрядах и поставках»//СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904. С. 1573–1657.

[35] Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 11.05.1927 «Положение о государственных подрядах и поставках//СЗ СССР. 1927. № 28. Ст. 291.

советских принципов: презумпции социалистической собственности; минимизации ответственности заказчика; признания торгов недействительными при неутверждении цены победителя заказчиком; обязательные обеспечительные меры и т.д.

Изменение доходной части бюджета неизменно влекло перемену характера правового регулирования финансового обеспечения закупок путем установления невыгодных для поставщиков и подрядчиков условий в соответствующих Положениях. Изменения нивелировали баланс интересов в неоспоримый приоритет публичного интереса, а государство окончательно сменило закупки на самообеспечение – «государство для государства».

В период Великой Отечественной войны обеспечение потребности в товарах и работах было централизовано в едином органе государственного управления и хозяйствования – Государственном комитете обороны, наделенном полномочиями по распределению, перераспределению ресурсов.

В целях восстановления национальной экономики и бюджетной политики в послевоенное время была введена плановая экономика, ориентированная на приоритет публичного интереса. Однако при заключении договора контрактации (закупка сельскохозяйственной продукции), в сделке присутствовали признаки учета частного интереса, стремления к равенству сторон и стимулирования контрагента (колхоза, совхоза):

- учет интереса хозяйства;
- оказание финансовой и иной помощи;
- использование специальных расчетных, ссудных счетов и т.д.

Следовательно, в эпоху СССР публичные закупки полностью не исчезли, а перешли в плоскость плановой экономики. Государство в лице органов власти распределяло заказы и их финансовое обеспечение с последующей организацией сбыта готовой продукции. Финансовое обеспечение производственного сектора организовано путем выдачи государственных займов и кредитов, а также через фиксирования цен и единого порядка оплаты.

В условиях жесткой вертикали власти, централизованного финансирования и контроля учреждения являлись одновременно, и «квазизаказчиками», и «квазиподрядчиками». Государственный банк СССР осуществлял функции общего контроля выполнения производственных планов и обращения товаров. Независимый финансовый контроль отсутствовал.

Вывод полностью согласуется с точкой зрения Н.Д. Погосяна, указавшего, что отсутствие какой-либо необходимости в контроле со стороны представительных органов власти продиктовано «советской моделью управления»: функциями контроля наделялись исполкомы и Советы министров[36]. Создаваемые на базе Минфина СССР и министерств союзных республик контрольно-ревизионные управления осуществляли контроль исполнения госбюджета (своевременные поступления в бюджет, экономный расход бюджетных средств и средств предприятий), а также обеспечивали проведение ревизий и проверок финансовой деятельности советских предприятий.

Понятие «государственный заказ» возникло в период перестройки. Правовые акты данного периода возродили и регламентировали сферу закупок. Однако первые торги конца 80-х не принесли бюджету существенных доходов[37].

Начавшийся в конце XX в. переход к рыночной экономике на фоне упразднения Госплана и Госснаба СССР диктовал необходимость поиска новой системы обеспечения публичной потребности. Поэтому нормотворчество 90-х полностью игнорировало результаты и практику социалистической системы. К примеру, Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143[38] и Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558[39] не только отменили обязательный (принудительный) государственный заказ, но и упразднили централизованное материально-техническое снабжение.

---

[36] Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (Конституционно-правовой статус): автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 4, 5.

[37] Постановление ЦК КПСС и Совмина СССР от 17.07.1987 № 816 «О перестройке планирования и повышения роли Госплана СССР в новых условиях хозяйствования»://[сайт]. URL: http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data01/tex11961.htm

[38] Указ Президента РСФСР от 15.10.1991 № 143 «О хозяйственных связях и поставках продукции и товаров в 1992 году»//Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 43. Ст. 1392.

[39] Постановление Совмина РСФСР от 23.10.1991 № 558 «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 году»//Собрание актов Президента и Правительства РФ. 16.11.1992.

Трансформация структурного управления экономикой СССР в результате перестройки послужили началом развития и становления публичных закупок в Российской Федерации. Законодатель в процессе совершенствования правового регулирования закупок уделял внимание общественным потребностям, эффективному распределению ресурсов, предупреждению коррупции. Проблемам унификации процедур закупок, алгоритму их проведения, а также финансовому обеспечению должного внимания не уделялось.

Попытка принятия Федеральной контрактной системы была предпринята в 1992 г., однако созданные для этого государственные структуры не смогли ее подготовить и внедрить. В итоге, правовые акты, принятые в 1992 – 1994 гг., не содержали детальную регламентацию процедур, также отсутствовал алгоритм финансового обеспечения. Лапидарность содержания данных актов создавала неопределенность их реализации на практике.

Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-I «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»[40] предусматривал применение общих правовых и экономических принципов закупок с участием отечественных предприятий и организаций независимо от форм собственности. При этом детальная регламентация процедуры закупок стала возможным в силу отсутствия достаточного финансирования. Была предусмотрена возможность авансирования с обязательным указанием источника финансового обеспечения.

Основой для формирования новой системы публичных закупок стал Указ № 305[41] и принятые в его исполнение подзаконные акты, обеспечивающие публичный и частный интересы. В целях реализации норм Указа № 305 принят Закон № 97-ФЗ[42], нормы которого позволили отчасти прекратить массовое и бесконтрольное заключение контрактов.

---

[40] Российская газета от 30.06.1992 № 148.

[41] Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее – Указ № 305)//СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756.

[42] Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (далее – Закон № 97-ФЗ)//СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302. (утратил силу с 01.01.2006).

Закон № 97-ФЗ содержал ряд недостатков, в том числе в части планирования и финансового обеспечения закупок, что приводило к финансовым нарушениям. К примеру, действие норм БК РФ[43], которые с 1997 г. фактически предопределили конкурсный отбор контрагентов, не способствовало минимизации нарушений в процессе бюджетного финансирования заказчиков. В качестве основного нарушения отмечалось несоответствие порядка расходования бюджетных средств условиям их получения, а также несоответствие документации целям, условиям бюджетного финансирования.

В 2005 г. публичные закупки стали рассматривать как средство, позволяющее оптимизировать расходы бюджета, а также повысить их эффективность. Результатом реформы стал Закон № 94-ФЗ[44]. Ориентированный на экономию бюджетных средств в их примитивном бухгалтерском представлении[45], Закон № 94-ФЗ обязывал заказчиков применять единые нормы, правила и процедуры. С нашей точки зрения, это было главной концептуальной ошибкой, не позволяющей эффективно расходовать средства в процессе приобретения товаров, работ, услуг. Поэтому в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах»[46] была предложена реализация программной структуры бюджета, начиная с 2011 г., в том числе путем совершенствования инструментов программно-целевого планирования и создания комплексной системы публичных закупок – контрактной системы, ориентированной на параметры и показатели бюджета.

Идеология Закона № 94-ФЗ, а затем и Закона № 44-ФЗ[47] заключалась в борьбе с коррупцией среди госслужащих, однако в качестве основного способа конкурентного отбора контрагента был взят голландский редукцион, относимый в

---

[43] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 26.12.2024) (далее – БК РФ)//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8498.

[44] Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ)//СЗ РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105. (утратил силу с 01.01.2014).

[45] Прим. автора: процент снижения начальной (максимальной) цены контракта на торгах (далее – НМЦК).

[46] Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»//Парламентская газета. 2009. № 28.

[47] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 26.12.2024) (далее – Закон № 44-ФЗ)//СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8504.

мировой практике к наиболее коррупционноемкому способу размещения заказа, провоцирующему не только сговор между контрагентом и заказчиком, но и сговор участников между собой (поддержание цены в процессе аукциона)[48].

Вместе с тем многие ученые отмечали, что проблема Закона № 94-ФЗ состояла в том, что разработчики не смогли учесть высокую неоднородность общественного сектора, им не удалось создать симбиоз финансового обеспечения закупок и бюджетного процесса, а также развести интересы и стимулы добросовестных и недобросовестных заказчиков. Поэтому данный акт не решил задачу обеспечения качественными товарами и услугами и не стал эффективным инструментом борьбы с коррупцией[49].

Закон № 44-ФЗ предусматривал:

– официальную терминологию и понятия;

– элемент планирования закупок; обязанность заказчика рассчитать, сформировать и обосновать цену закупаемых товаров, работ, услуг;

– порядок проведения процедур;

– заключение, изменение и исполнение контракта;

– публичный, в том числе финансовый, контроль.

С нашей точки зрения, постоянные изменения, вносимые в Закон № 44-ФЗ, а также в иные правовые акты, регулирующие сферу закупок, способствуют увеличению финансовых затрат заказчика, участников закупок (обучение специалистов, защита прав, интересов в административных и арбитражных спорах, оплата административных штрафов и т.д.). Указанное свидетельствует об отсутствии концепции финансово-правового регулирования публичных закупок. Наличие тотального и разнопланового контроля (контроль заказчика, ведомственный, административный, финансовый, общественный, мониторинг,

---

[48] Методические рекомендации по осуществлению совершенствования процесса размещения государственных и муниципальных заказов в городе Москве/Под ред. И.В. Кузнецовой. М.: «Деловой двор», 2008. С. 73, 74.

[49] Эмпирический анализ системы госзакупок в России/О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др.; под науч. ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной; Нац. Исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2015. С. 23, 24.

аудит закупок) не реализует охранительную превентивную функцию и эффективное финансовое обеспечение публичных закупок.

Изложенное позволило сформировать следующие выводы.

В процессе развития правового регулирования публичных закупок органы публичной власти путем целенаправленного обеспечения публичной потребности в товарах, работах, услугах стремились к учету публичного (не только приобретение товаров, работ, услуг, но и экономия средств) и частного (финансового) интересов, включая такие особенности указанной сферы, как национальные и географические.

Постоянные и значительные финансовые расходы на армию и флот, на военные действия в силу бесконечных агрессий со стороны иностранных государств-захватчиков сформировали парадигму закупки необходимых товаров и работ за минимальную цену. Экономия средств казны достигалась массовым использованием дешевой, бесплатной рабочей силы.

Выявлена зависимость правового регулирования публичных закупок от постоянной потребности в защите государственных интересов и территорий от внешнего воздействия, а также от внутриполитических режимов определенных периодов государственного становления. Смена политических режимов приводила к изменениям правового регулирования в том числе в сфере закупок.

Наделение должностных лиц заказчика полномочиями по определению публичной потребности, по приемке и оплате выполненного обязательства, сформировало предпосылки коррупционных рисков и иных злоупотреблений в сфере закупок, что предопределило необходимость организации системы финансового контроля публичных закупок. Должностные лица, допустившие растрату либо неэффективное расходование казенных средств, подвергались казни, штрафам, лишению имущества.

В актах, регулирующих сферу закупок, обязательно указывалась публичная потребность (конкретные товары, работы), а также источник финансового обеспечения. Закупки могли проводится в отсутствие средств в казне при условии обязательного указания на дополнительные источники финансирования

(рюмочные сборы, штрафы и откупы, доимочные деньги и проч.). Указанное подтверждает значимую роль финансового обеспечения публичных закупок со стороны государства.

Баланс публичного и частного интересов обеспечивался политикой «кнута и пряника». К нарушителям контрактного обязательства применялось строгое наказание вплоть до каторги или смертной казни. Широко использовались репутационные и финансовые стимулы (гильдии, ярмарки, «почетные звания», специальные «пособия», льготы для «мелких промыслов» и т.д.).

Рассмотрение и обобщение исторического опыта свидетельствует о формировании сложноорганизованной системы публичных закупок, состоящей из следующих элементов:

– публичная потребность;

– планирование закупок, расчет, формирование и обоснование цены закупаемых товаров, работ, услуг;

– финансовое обеспечение закупок;

– поставщики и подрядчики (контрагенты);

– финансовый контроль публичных закупок.

Установлено, что акцент публичной власти на приоритет административного регулирования публичных закупок приводил к завышению затрат заказчика и себестоимости закупаемых товаров, работ, услуг. Экономия обеспечивалась предварительным расчетом цены, а также контролем за торгами и их результатами.

Совокупность и содержание представленных элементов свидетельствуют о наличии сложной структуры сферы публичных закупок, продолжающей трансформироваться в настоящее время.

Недостаточность финансового контроля, необходимость противодействия коррупции, приоритет административных процедур, не способствующих экономии средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств стали предпосылками для формирования концептуального подхода к финансово-правовому регулированию публичных закупок в части их финансового обеспечения.

1.2. Особенности правового регулирования закупок в зарубежных странах

Закупки являются неотъемлемой частью товарного рынка любой страны, обеспечивая экономическое развитие производства товаров и спроса на них, что явилось предметом для исследований, свидетельствующих о негативных и позитивных моментах правового регулирования указанной сферы. К примеру, Н.Н. Косаренко отмечает, что опыт США, Канады, Японии, стран-членов Евросоюза и многих иных экономически-развитых зарубежных стран отводит главную и ключевую роль государственным закупкам, как инструменту государственного регулирования, призванного реализовывать общественные потребности на основе эффективного взаимодействия государства и частного сектора экономики[50].

Необходимо согласиться с автором исследования, выделяющего передовой опыт государственно-частного партнерства зарубежных стран в части финансового обеспечения закупок товаров, работ и услуг. Например, отношения между государством и частным капиталом в рамках ФКС[51] в США реализуются путем применения особого «специального» права – контрактного законодательства, нормы которого распространяются исключительно на федеральных заказчиков. Имеющие свой невзаимосвязанный бюджет правительства штатов, графств, а также муниципалитеты в отношении публичных закупок устанавливают свои нормы и правила финансового обеспечения публичных закупок с учетом принципов ФКС.

Правовое регулирование закупок в зарубежных странах рассмотрим на примере отдельных стран, правовые системы которых с учетом многообразия политических режимов и социально-экономических устоев предопределили особенности финансового обеспечения закупок. Поскольку единство понятийного аппарата в сфере закупок зарубежных стран отсутствует (наиболее употребляемыми являются – public procurement (публичные закупки) и government

---

[50] Косаренко Н.Н. Бюджетно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: монография/Косаренко Н.Н. Саратов: Вузовское образование, 2012. С. 3.

[51] Прим. автора: Federal Acquisition Regulations – Федеральная контрактная система (далее – ФКС).

procurement (государственные закупки) – предлагаем использовать понятие «закупки».

Правовое регулирование закупок в США регламентировано в больше части нормами ФКС и представляет собой не только длительный, продуманный и сбалансированный процесс обеспечения публичной потребности в товарах и работах, но и поиск баланса публичного и частного интересов. Указанный процесс состоит из следующих элементов:

– формирования и утверждения общегосударственных долгосрочных целей социально-экономического и научно-технического развития страны (публичная потребность, реализуемая в форме программ);

– осуществление конкурентных и неконкурентных процедур закупки;

– заключение и исполнение контракта, включая приемку результатов;

– полноценное финансовое обеспечение публичной закупки.

ФКС является основой, формирующую организацию государственной координации, централизации и концентрации материально-финансовых и иных средств для осуществления стратегии развития, укрепления обороноспособности, экономического роста и жизненного уровня населения[52].

Непосредственно финансовое обеспечение ФКС возможно представить в форме следующих отдельных или комбинированных составляющих:

– бюджетное финансирование;

– внебюджетное финансирование из различных национальных источников;

– зарубежные поступления из частных и смешанных фондов;

– поступления от международных правительственных и неправительственных организаций;

– поступления от международных военно-технических и научно-технических соглашений[53].

---

[52] См.: Федорович В.А., Патрон А.П. США: военная экономика (организация и управление)//под общей редакцией П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М., Международные отношения, 2013. С. 167.

[53] Там же. С. 69 – 170.

Система финансирования ФКС активно использует финансовые средства коммерческих компаний, что в соответствии с принципом стоимостного анализа «издержки-выгода», формирует позитивный синергетический эффект финансовой составляющей экономического развития страны в целом. Кроме того, в последнее время в США отмечается сильное лобби по распределению бюджетного финансирования в рамках отдельных закупок, особенно закупок вооружения и военной техники, а также в рамках НИОКР[54].

Потребность заказчика в закупке товаров и работ в США подлежат строгому прогнозному планированию, в тесной взаимосвязи с доходной и расходной частями федерального бюджета США, с учетом планирования и программирования:

– стратегическое общенационального значения (5 – 10 – 15 лет);

– стратегическое развитие, обеспечение вооруженных сил и создание систем вооружения (8 – 15 лет);

– межведомственное (3 – 5 – 10 лет);

– внутриведомственное для собственных хозяйственных потребностей федерального ведомства или агентства (1 – 5 лет);

– региональное для федерального правительства и региональных правительственных органов США (3 – 5 лет);

– государственное потребление и капиталовложения на уровне штатов и местных органов власти (3 – 5 лет);

– в рамках исполнения международных программ или международных обязательств США (3 – 5 лет)[55].

Прогнозные планы составляются на каждое министерство или ведомство и разделяется на составные части – по каждому контракту для последующей увязки с финансовым планом заказчика, который, в свою очередь, аккумулировав все финансовые потребности, направляется для согласования с Президентом США, и утверждения Конгрессом США.

---

[54] См.: Бюджетный лоббизм в США: от Дж. Буша-мл. к Б. Обаме: монография/С.С. Котяев. М.: Финансовый университет, 2017. 288 с.

[55] США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования/В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин; Ин-т США и Канады. М.: Наука, 2002. С. 382.

Наличие учета и необходимость бюджетного финансирования каждой согласованной и утвержденной единицы потребности заказчика в прогнозном плане и плане закупок свидетельствуют о движении «снизу – вверх»: публичный интерес государственного органа преображается в конкретные публичные потребности, которые по итогам утверждения и выделения соответствующего финансового обеспечения интегрируются в ФКС. Указанное подтверждает, что ФКС США интегрирована в бюджетные процесс и решает задачи по активному применению передовых научных и технических разработок для экономного использования материалов, энергоресурсов и финансовых ресурсов, улучшения качества потребляемых товаров.

Контракт в ФКС США представляет собой основу для финансирования контрагента бюджетными средствами, а также для мобилизации финансовых ресурсов частного сектора банковско-промышленного капитала. Контракт также является ликвидным инструментом залога под гарантию Центрального банка США или ФРС США соответствии со специальным перечнем коммерческих банков-кредиторов. Поэтому мы согласны с В.А. Федоровичем и А.П. Патроном, определившими контракт, как важный государственный документ – соглашение между американским государством и подрядчиком, сочетающее в себе частнокапиталистическое хозяйствование и функционирование капитала на общенациональном коммерческом рынке[56].

Государственное регулирование ФКС в целом сводится к регламентации ценообразования и последующему контролю расходов бюджета, а также хозяйственной деятельности и прибыли контрагента. Указанное способствует эффективному расходованию бюджетных средств, максимальной защите публичного интереса. При этом предельная величина прибыли определяется в процентах от цены контракта исходя из предмета закупки:

– военная техника, НИОКР и иные товары по контракту «возмещение издержек» (10 – 15);

[56] Федорович В.А., Патрон А.П. США: военная экономика (организация и управление)//под общей редакцией П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М., Международные отношения, 2013. С. 115.

- услуги (6 – 10);
- инженерно-строительные, архитектурно-конструкторские работы (6 – 8);
- для всех контрактов «фиксированной цены» (8 – 12)[57].

Позитивным моментом является легальное закрепление в ФКС США возможности использования «налогового маневра» для поставщиков и подрядчиков в виде: налоговых льгот, налоговых скидок, налоговых кредитов и налогового иммунитета. Для реализации «налогового маневра» в ФКС определены принципы взаимодействия двух систем (контрактной и налоговой), в части обязательного включения в контракт: особых разделов, регулирующих налогообложение (разделы о федеральных, штатных и местных налогах); правил обеспечения иммунитета контракта или исключения его из налогообложения.

Акцентируем внимание, что основными принципами ФКС США являются: принцип экономии и принцип эффективного использования финансовых средств. Эффективность использования финансовых средств определяется как результат длительного экономического эффекта, имеющего начало в процессе планирования закупки и определения типа контракта, до момента его полного исполнения сторонами с учетом процедур финансового контроля контрагента.

Значительная часть бюджетных расходов стран-членов Евросоюза осуществляется путем закупок. Поэтому количество процедур и объем расхода бюджетных средств напрямую зависит от формирования бюджетной политики и принятия бюджета каждым государством в отдельности. Например, проводимая на территории стран Евросоюза политика ограничения бюджетных расходов в середине 90-х привела к значительному сокращению объема закупок[58]. Это послужило дополнительным стимулом к формированию новых подходов в части повышения эффективности правового регулирования закупок в целом.

---

[57] См.: США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования/В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин; Ин-т США и Канады. М.: Наука, 2002. С. 336.

[58] Акимов Н.А., Кайт А.Д. Мировой опыт государственных закупок М.: МГУУ Правительства Москвы. 2014. С. 7.

Законодательство о закупках стран Евросоюза, основой которого стал Типовой закон ЮНСИТРАЛ[59], представлено в форме наднациональных директив, определяющих основные принципы, требования к участникам закупок и критериям их отбора. Представляя своим странам-членам значительный объем прав в части форм и способов проведения процедур, Евросоюз осуществляет единый наднациональный контроль соблюдения установленных принципов и достижения поставленных целей. Правовое регулирование и контроль закупок в каждой стране Евросоюза осуществляют, как правило, органы государственной власти, отвечающие за бюджетную политику государства.

В рамках Директив 2014/24/ЕС и 2014/25/ЕС[60] реализовано применение единой законодательной базы в рамках закупок во всех странах Евросоюза. Такая единая основа демонстрирует унифицированную и согласованную политику «ухода от приоритета минимальной цены» в процессе реализации конкурентных процедур к выбору максимально эффективного решения для удовлетворения публичной потребности в пределах выделенного финансирования.

При закупке в странах Евросоюза инновационной продукции, ОКР, НИОКР и т.д., заказчик во всех случаях обязан провести полную и всестороннюю проверку обоснованности представленных потенциальными участниками закупок ценовых и качественных предложений, включая предварительный аудит структуры планируемых затрат. В процессе конкурентных переговоров заказчик имеет возможность при наилучшем соотношении «цена-качество» и согласии потенциального контрагента добиться оптимизации ряда финансовых затрат и операций, связанных с выполнением контрактного обязательства[61].

---

[59] Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о публичных закупках/утвержден резолюцией 66/95 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.2011. URL. https://uncitral.un.org (дата обращения: 30.06.2024).

[60] Прим. автора: Директива от 26.02.2014. 2014/24/ЕС «О государственных закупках» (отменившая Директиву 2004/18/ЕС); директива от 26.02.2014. 2014/25/ЕС «О закупках предприятий, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения, энергетическом, транспортном и почтовом секторах» – закупки особых субъектов (отменившая Директиву 2004/17/ЕС). URL: https://eur-lex.europa.eu, http://eulaw.ru. (дата обращения: 30.06.2024).

[61] Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад. ИЭ РАН, 2014. С. 34 – 35.

Привлекательность закупок в странах Евросоюза выражена надлежащим финансовом обеспечении, а также подтверждением финансовой и ресурсной состоятельности контрагентов, гарантирующей выполнение контрактного обязательства. Регулирование и контроль закупок осуществляет орган государственной власти, реализующий экономические или финансовые функции. Антимонопольный орган в закупках задействован косвенно, преимущественно для консультаций и предупреждения сговоров на торгах[62].

В Великобритании в целях упорядоченного и эффективного расхода бюджетных средств с 1833 г. функционирует специальный орган по закупкам, подведомственный Казначейству – Управление по делам государства, в функции которого входит определение потребности органов власти в товарах и работах, а также осуществление предварительной оценки рисков, связанных с осуществлением конкурентных закупок. К примеру, Казначейство Великобритании после проведенных исследований «квазиэкономии» бюджета на примере закупок продуктов питания и оказания услуг по организации питания в образовательных организациях, повлекших впоследствии значительные дополнительные расходы на национальное здравоохранение, перешла на реализацию политики «цена-качество», отказавшись от аукционов (отбор контрагента по единственному критерию – низкая цена)[63].

Политика соотношения «цена-качество» – это обеспечение наилучшего сочетания качества и эффективности при наименьших затратах в течение всего периода на разных этапах использования товара или работ. Указанное достигается путем определения оптимального способа отбора контрагента на основании количественной оценки необходимых и соответствующих затрат с получаемыми в результате товарами, работами, услугами. В данной связи в рамках бюджетного

---

[62] Варламов Л.В., Ульянов А.С. Должен ли антимонопольный орган регулировать Госзакупки и к чему это приводит/сб. Развитие конкуренции и регулирование закупок, М.: НАИЗ, 2012. С. 7 – 16. URL. http://naiz.org/arhive/analitics/rubrics/68/639/ (дата обращения: 30.06.2024).

[63] См.: Morgan, K. & Morley, A. Sustainable public procurement: from good intentions to good practice. Report to the Welsh Local Government Association, Cardiff, 2006; Morgan, K. & Sonnino, R. Catering for Sustainability. The Creative Procurement of School Meals in Italy and the UK. Cardiff University, The Regeneration Institute, Cardiff, 2005; Peckham, C. & Petts, J. Good Food on the Public Plate: a Manual for Sustainability in Public Sector Food and Catering. Sustain, London, 2003; Sassatelli, R. & Scott, A. Novel food, new markets and trust regimes: responses to the erosion of consumers' confidence in Austria, Italy and the UK. European Societies. 2001. 3. P. 213 – 244.

контроля Казначейство Великобритании санкционирует расходы заказчиков при соблюдении последними принципа «value for money» (ценности денег).

Самой открытой страной Евросоюза для публичных закупок является Германия. Несмотря на множественность законов, регламентирующих закупки, в Германии практически отсутствуют какие-либо препятствия для участия в конкурентных процедурах. Отсутствуют нормы по установлению финансовых требований к участникам закупок (оплата документации, обеспечение и т.д.). Единственным ограничением являются требования к деловой репутации, опыту и необходимой квалификации участника закупок, что позволяет достичь максимальной экономии бюджета при наилучшем качестве получаемых товаров6 работ, услуг.

По аналогии с государственным регулированием ФКС США Франция в целях развития и поддержания конкуренции на рынке закупок активно использует такие финансовые инструменты, как: специальные налоговые режимы и налоговые льготы, позволяющие создавать новые рабочие места и обеспечить конкурентоспособность производства, снижения налоговой нагрузки; государственно-частное финансирование и кредитование поставщиков и подрядчиков на выгодных для них условиях; государственное финансирование профильного образования, необходимого для развития производства.

Отличительной особенностью закупок Франции является отсутствие сведений о начальной цене контракта. Указанную в заявках цену, а также материально-техническое и финансовое состояние участника закупок оценивает комиссия заказчика, которая, зная минимальные и максимальные ценовые предложения по предмету закупки, обеспечивает выбор заявки с максимально выгодными для заказчика условиями исполнения обязательства.

Служба по закупкам Франции обеспечивает прямую экономию бюджетных средств (в результате отбора контрагента) и косвенную (сокращение издержек бюджета на содержание сотрудников в штате каждого заказчика, унификация и оптимизация всего цикла процедур закупок и т.д.). Одним из примеров косвенной экономии является возможность заказчика продлевать контракт на новый срок с

добросовестным контрагентом (исполнение контракта, отсутствие претензий и неустойки, отсутствие требований об увеличении цены контракта, за исключением инфляции и т.д.)[64].

Пример применения стратегии долгосрочных контрактов наглядно демонстрирует результат достижения органами власти баланса публичного и частного интересов: контрагент мотивирован на качественное выполнение обязательства для получения гарантированной оплаты и партнерских отношений, а заказчик получает квалифицированного контрагента без дополнительных финансовых затрат на процедуру закупки. Подобный опыт реализации закупок в странах Евросоюза свидетельствует о приоритете принципа экономичности закупок (закупки качественных товаров, работ, услуг по оптимальной цене с минимальными процедурными издержками). Это – длительный экономический эффект, а не экономия в разовом процессе конкурентной закупки.

Принятие бюджета страны, как основы финансового обеспечения публичных закупок зависит от правовой системы. В англосаксонских странах (США, Великобритания), в отличии от стран континентального (романо-германского) права, расходные и доходные части бюджета обсуждаются и принимаются парламентом раздельно. В части привлечения заемных средств для финансирования публичных закупок бюджеты (особенно местные) зарубежных стран имеют ряд ограничений. Так, в Великобритании основная часть расходов на публичные портретности включена в национальный бюджет, поэтому местным бюджетам запрещено привлекать заемные средства для финансирования текущих расходов. В закупках США, Канады, Германии, Италии допускается привлечение заемных средств местными бюджетами, но со значительными ограничениями[65].

---

[64] См.: Gulati, R. Does Familiarty Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances//The Academy of Management Journal. 1995. Vol. 38. No. 1. P. 85 – 112; Parker, D., Hartley, K. Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: A Case Study of UK Defence//Journal of Purchasing & Supply Management. 2003. Vol. 9. P. 97 – 108; Klotz, D. E., Chatterjee, K. Dual Sourcing in Repeated Procurement Competitions //Management Science. 1995. Vol. 41. Iss. 8. Aug. P. 1317 – 1327; Lyon, Th. P. Does Dual Sourcing Lower Procurement Costs?//The Journal of Industrial Economics. 2006. June. Vol. 54. Iss. 2. P.223 – 252.

[65] См.: Суглобов А.Е., Черкасова Ю.И. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания// Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 3 (36). Том. 5. С. 68 – 75.

Среди восточноазиатских стран обратим внимание на опыт реализации публичных закупок Китайской народной республикой (КНР), Австралии, Малайзии, Сингапура и Кореи.

Реализуемая в КНР политика полного запрета (за редким исключением) на закупку импортной продукции, ставит конкуренцию и экономию бюджетных средств на второй план, поскольку бюджетные средства, потраченные на приобретение национальной продукции, в том числе в рамках «зеленых закупок», остаются в экономике государства[66]. Таким образом, принцип защиты национального интереса сочетается с защитой публичного интереса в закупках.

Отличительной особенностью закупок КНР является норма, позволяющая легально отменить закупку на любом этапе при наличии, либо менее трех заявок участников закупок, удовлетворяющих требованиям заказчика, либо при превышении суммы средств, выделенных из бюджета. За нарушение государственных интересов допускается прекращение любой процедуры и расторжение заключенного договора.

В формирование комплексной системы правового регулирования закупок в КНР входят: стандартизация и кластеризация в области услуг электронной коммерции; поддержка предприятий, специализирующихся на создании систем обслуживания глобальных цепочек поставок; укрепление кредитной системы, стимулирование взаимодействия между регулирующими структурами и правоохранительными органами; предотвращение рисков, связанных с послепродажным обслуживанием; укрепление роли правоохранительных органов; обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности и т.д.

Для повышения эффективности расхода средств бюджета в закупках Австралии все потенциальные участники закупок проходят предварительную аккредитацию, а также периодические проверки на подтверждение соответствия

---

[66] См.: Gerson B.D. Government Procurement in China//Sentinel. 2010. Vol. VII. No. 3; Public Procurement in China: European Business Experiences Competing for Public Contracts in China. Public Procurement Study. European Chamber, 2011. P. 9; Ssennoga, F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. Journal of Public Procurement. Vol. 6. Issue 3. – PrAcademics Press, 2006. P. 219; Wang, P. China`s Accession to WTO`s Government Procurement Agreement: Domestic Challenges and Prospects in Negotiation. University of Nottingham, China Policy Institute, 2009. P. 10.

установленным требованиям со стороны уполномоченных госорганов в части репутации на рынке, финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

Оптимальное управление государственными ресурсами Австралии реализуется в процессе публичных закупок на основе следующих принципов, позволяющих достичь установленной цели публичных закупок – «Value for money» (ценность денег):

– эффективности (достижение максимального значения с использованием имеющихся ресурсов);

– экономичности (минимизация затрат, избегание растрат бюджета и контроль уровня финансовых и иных ресурсов, необходимых для достижения цели);

– этичности (заказчик и его должностные лица не имеют никакого права извлекать выгоды от закупок).

Аналогично принцип «ценность денег» применяется закупках Малайзии, сочетаемый с широким спектром штрафов для контрагентов, не исполнивших обязательства по контрактам. Реализация принципов ценности денег, общественной подотчетности, открытости и справедливой конкуренции обеспечивается функционалом Казначейства Малайзии, решение должностного лица которого невозможно оспорить или подвергнуть сомнению под угрозой крупного штрафа или тюремного заключения.

В Сингапуре электронный портал госзаказа[67] интегрирован со всеми государственными органами, что, наряду с широкими возможностями применения государственно-частного партнерства, позволяет оперативно проверять необходимую заказчикам информацию, а также совершать прозрачно и быстро, без дополнительных трансакционных издержек оплату по контрактам (портал – как платежная система)[68].

---

[67] Прим. автора: оператор портала – Агентство по науке в сфере защиты и технологий при Министерстве обороны Сингапура. Адрес портала: https://www.gebiz.gov.sg (дата обращения: 30.06.2024).

[68] Проданова Н.А., Зацаринная Е.И. Мировая практика государственных закупок: Сингапур//Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. 2015. № 6(84). С. 67.

По аналогии с Сингапуром в Корее также реализована централизация закупок с использованием единого правительственного портала электронных государственных закупок (KONEPS). Такая централизация направлена на сокращение трансакционных издержек заказчика из бюджета путем проведения прямых закупок на портале. Кроме того, потенциальные участники закупок заранее при аккредитации подписывают «соглашение о честной игре», предусматривающее безоговорочную выплату государству установленного размера компенсации в случае выявления и подтверждения факта сговора и иных злоупотреблений, направленных на незаконное получение бюджетных средств.

Представляют интерес практики реализации закупок в странах Союза Независимых Государств (СНГ). Так, в закупках Казахстана возможно выделить закрепление основополагающего принципа закупок – принцип оптимального и эффективного расхода бюджетных средств, после которого идет принцип гласности и прозрачности. Для повышения эффективности конкурентных процедур в Казахстане используют: электронный кошелек для потенциальных участников закупок; новый критерий «показатель уплаченных налогов»; регламентацию финансового контроля и аудита закупок, предусматривающая разделение на внешний и внутренний государственный аудит закупок[69].

Законодательство Республики Беларусь о закупках отличается своей лаконичностью и простотой формулировок. Статусом заказчика наделяются все юридические лица, получающие средства из бюджета. Отличительной чертой белорусских закупок является не только поддержка национального производства путем прямых закупок или приоритетного участия в закупках национальных производителей и сбытовых компаний, но и легализация таких принципов, как целесообразность закупки, стоимостной принцип, принцип экономической обоснованности расхода средств заказчика на проведение процедуры закупки[70].

---

[69] См.: приказ Министра финансов Республики Казахстан от 11.12.2015 № 648 «Об утверждении Правил осуществления государственных закупок». URL. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37676094 (дата обращения: 30.06.2024).

[70] См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15.03.2012 № 229 «О совершенствовании отношений в области закупок товаров (работ, услуг) за счет собственных средств» URL. http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=C21200229 (дата обращения: 30.06.2024).

Реализуемая в Республики Беларусь политика развития национального производства, способствует экономическому развитию государства, а также исключает из числа участников закупок посредников, надбавка к цене продукции которых влечет дополнительные расходы из бюджета.

Единый закон о закупках в Республике Армения предусматривает не только единые цели, задачи, принципы реализации таких закупок, но и позволяет заказчикам осуществлять конкурентные закупки без наличия подтвержденного бюджетного финансирования. В документации о закупке указываются сведения об отсутствии финансирования на момент проведения конкурентной процедуры, в контракте устанавливается условие расторжения контракта без компенсаций, в случае непоступления бюджетного финансирования в течении шести месяцев с даты заключения контракта. Подобная мера способствует балансу публичного и частного интересов: заказчик может эффективно использовать бюджетные средства, прозрачно и корректно провести конкурентную процедуру закупки, контрагент, принимая во внимание возможные финансовые риски, может сформировать ценовые и неценовые предложения и принять участие в конкурентной процедуре. При этом отличительной особенностью закупок Республики Армения является легальная возможность заказчика проводить оценку ценовых предложений участников закупок без учета налога на добавленную стоимость.

Рассматривая контроль в сфере закупок, отметим, что в большинстве зарубежных стран правовое регулирование и контроль закупок осуществляется органами власти, отвечающими за бюджетную политику, финансовое обеспечение и экономическое развитие государства. Это, с нашей точки зрения, является правильным решением, обеспечивающим достижение реальной цели закупок – эффективного расхода средств бюджета на закупку необходимых товаров, работ, услуг. Кроме того, значительное внимание уделяется финансовому контролю и аудиту в сфере закупок.

В таких странах, как США, Испания, Великобритания, Франция, казначейство осуществляет не только общий контроль закупок, но и контроль

финансового планирования, прогнозирования поступлений на счета казначейства, включая потребности в денежных ресурсах для оплаты государственных расходов, а также планирование финансирования прогнозируемого возможного превышения расходов над доходами[71].

Организация финансового контроля контрагента является главной отличительной особенностью ФКС США. Выполняя контракт, контрагент помимо частного интереса (извлечение прибыли) обязан преследовать достижение цели закупки (поставка товара, оказание услуг, НИОКР). Во избежание злоупотреблений со стороны контрагента (приобретение низкого качества сырья, материалов, невыплата заработной платы рабочим, сверхприбыль по контракту и т.д.) государство реализует финансовый контроль хозяйственной деятельности контрагента. Таким образом, целью финансового контроля контрагента является получение объективной оценки об эффективности и целесообразности расхода средств бюджета последним. Следовательно, расходы и прибыть контрагента – всегда под контролем Конгресса США и непосредственного заказчика. Указанное способствует эффективному расходу средств, а также защите публичного интереса.

Положительным моментом отмечается обязанность таких стран, как США, Япония, страны Евросоюза, предоставлять развивающимся странам односторонние уступки по доступу товаров на свои рынки в форме таможенных преференций[72].

Во многих зарубежных странах с целью поддержки национальных производителей и поставщиков используют такие виды финансовых преференций, как надбавка за победу в конкурентной процедуре или надбавка к цене контракта на поставку продукции, произведенной на территории страны-заказчика. Финансовые преференции умело сочетаются с активным регулированием таможенных пошлин на аналогичный импортный товар и привлекательным инвестиционным климатом. Решение о предоставлении преференций

---

[71] См.: Дроздов О.И. Международный опыт казначейского управления государственными финансовыми ресурсами//Финансы и кредит. 2007. № 38 (278). С. 79 – 81.

[72] Сизова К.А. Таможенные преференции во внешнеторговой политике: автореф. дис. … канд. экон. наук. СПб., 2004. С. 8.

сопровождается требованиями об обязательной модернизации производства, о повышении конкурентоспособности продукции и т.д.

Наличие такой дискриминации к иностранным участникам и продукции (запреты, ограничения, преференции) оправдан экономическими и финансовыми показателями (часть полученной национальными компаниями прибыли возвращается в бюджет в форме налогов, создание рабочих мест и т.д.). Закупки импортных товаров, а также работ, выполняемых иностранными контрагентами, не способствуют увеличению инвестиций в развитие национальной экономики и промышленности. Например, в странах Евросоюза в рамках законодательства о закупках директивами Евросоюза прямо установлен запрет на любую дискриминацию поставщиков и подрядчиков из стран-членов Евросоюза. Однако данное правило не распространяется на представителей иных стран[73].

Данные меры чаще всего направлены на контроль притока иностранного предпринимательского капитала и защиту интересов национального производителя. С целью их преодоления и повышения возможности выигрыша заказов иностранные компании всё чаще создают консорциумы с участием местных компаний. В подобных современных условиях государстве больше прибегают к более скрытым способам ограничения участия иностранных фирм таким, как нетарифные меры, таможенные пошлины и другое[74].

Запрет допуска на рынок закупок иностранных компаний-участников (США, Китай) свидетельствует не только о возможном наличии косвенной инвестиции в экономику других стран, но и об определенной степени дискриминации, которая впоследствии может вызвать стагнацию развития промышленности, рост цен на определенные товары, работы, услуги. С другой стороны, подобная дискриминация способствует перераспределению государственных финансов для отечественных контрагентов, которые производят налоговые отчисления, возвращаемые в бюджет.

---

[73] См.: Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007. 112 с.

[74] См.: Белова С. Госзакупки за рубежом: общее и особенное//CRN/RE («ИТ-бизнес»). 2008. № 6 (299). URL. https://www.novostiitkanala.ru/numbers/reg-numbers/detail.php?ID=18960 (дата обращения: 08.08.2024).

В завершении отметим, что правовое регулирование публичных закупок в зарубежных странах, включая их финансовое обеспечение совершенствовалось на протяжении многих лет. При этом идеального (свободного от государственного управления) рынка закупок в мире не существует. Любое государство в той или иной степени оказывает воздействие на рынок товаров, работ, услуг, прямо или косвенно формируя спрос, предложение, ценообразование. Курс многих зарубежных стран направлен на уменьшение государственного воздействия на экономику и создание добросовестной конкуренции, позволяющей эффективно расходовать средства бюджета в процессе закупок необходимых товаров, работ, услуг по средствам ценообразования и снижения трансакционных издержек.

Большинство зарубежных стран использует в качестве ключевого принципа правового регулирования публичных закупок – принцип эффективного расхода бюджетных средств, а значит и эффективного (выгодного) способа определения контрагента. Принципы гласности, прозрачности и конкуренции также присутствуют, но являются второстепенными.

В целом, принципы правового регулирования публичных закупок в зарубежных странах возможно разделить на: основные (ценность денег и эффективности расхода средств бюджета, прозрачности, честности и профессионализма, конкуренции, отчетности) и дополнительные (социальной интеграции закупок, реализация нескольких целей органами исполнительной власти, устойчивости и равных возможностей, экологичности и этики).

Использование вышеуказанных принципов демонстрирует широкий диапазон приоритетов в правовом регулировании публичных закупок: от соотношения цены, качества и эффективности закупки до устойчивости и использования закупок в качестве базиса для социальных, правовых и экономических реформ.

Под целью закупок зарубежных стран понимается своевременное и полное обеспечение публичного интереса при оптимальном расходовании средств бюджета, что полностью соответствует политике «цена-качество». Первоочередной задачей для достижения цели закупок является переход от

политики установления строгих правил, тотального контроля и жестких санкций, к политике снижения затрат, достижению реальных целей закупки – эффективности и результативности ресурсного обеспечения в сочетании с разумным балансом публичного и частного интересов – от модели управления процессами торгов к модели управления закупками, ориентированными на результат.

С нашей точки зрения ряд позитивных примеров правового регулирования и финансового обеспечения закупок зарубежных стран целесообразно рассмотреть на предмет заимствования в национальное законодательство, регулирующее публичные закупки:

– определение цели закупки, как «Value for money» (ценность денег);

– разумное сочетание бюджетных расходов и частного капитала;

– использование в закупках «налогового маневра»;

– финансовый контроль контрагента;

– продление контракта с добросовестным контрагентом на новый срок без проведения конкурентных процедур;

– расторжение контракта при нарушении публичного интереса;

– сокращение трансакционных издержек (централизация закупок) и продление контракта с добросовестным контрагентом без торгов;

– интеграция всех электронных ресурсов государства на едином электронном портале, позволяющем оперативно выбрать лучшее предложение, исходя из принципа соотношения «цена-качество» контрагента, принять и оплатить выполненное по контракту обязательство.

Мы полностью согласны с мнением зарубежных коллег, указавших, что достижение максимального эффекта в процессе реализации закупок возможно в случае привлечения квалифицированных специалистов, среди которых должны быть не только практики, но и ученые-теоретики[75].

---

[75] Харланд, К., Каллендар, Г., Найт, Л., Телген, Я., Тай, Хи., Уокер, Х. «Государственные закупки как рычаг государственной реформы: международные научные данные»/Международные сопоставления стратегий и практик государственных закупок – BMS факультет управления и внедрения технологий. 2006. URL: https://research.utwente.nl/en/publications/public-procurement-as-a-lever-of-government-reform-international- (дата обращения: 30.06.2024).

1.3. Правовое регулирование публичных закупок: содержание и признаки

Особенности правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок предопределяют развитие исследования с учетом совокупности правовых, экономических и социально-политических факторов, формирующих сущность и процесс реализации финансово-правового регулирования публичных закупок.

В настоящее время эмпирическая база и научные интересы по изучению финансово-правового регулирования публичных закупок ограничены действующим законодательством о публичных закупках, а также практикой его применения. Основной массив научных исследований содержит результаты изучения сферы закупок с учетом норм административного и гражданского права, выделяя отдельные элементы финансово-правового регулирования исключительно в части источника оплаты выполненного контрактного обязательства.

Для исследования сущности правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок необходимо проанализировать взгляды и подходы к институциональным дефинициям, использующимся в сфере закупок, которые закреплены легитимно, а также представлены в научной доктрине.

В зарубежной и отечественной литературе используют такие понятия, как «государственный заказ», «государственные закупки», «публичные закупки», «общественные закупки» и пр.

Анализ международной практики формирования категориального аппарата публичных закупок позволяет обобщить используемые понятия. Так, Типовой закон ЮНИСТРАЛ использует понятие «public procurement», понимая под ним закупки органов власти, организаций и их структурных подразделений[76]. ОЭСР[77] использует аналогичное понятие, характеризуя «public procurement» как закупки блага правительствами и государственными организациями[78]. В актах Евросоюза

---

[76] Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о публичных закупках/утвержден резолюцией 66/95 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.2011. URL. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ml-procure.shtml (дата обращения: 28.04.2025).

[77] Прим. автора: Организация экономического сотрудничества и развития.

[78] Government at a Glance 2015. Paris, OECD Publishing, 2015. P. 136.

«public procurement» означает закупки любых органов власти и юридических лиц, регулируемых публичным правом[79].

ВТО[80] использует понятие «government procurement» (государственные закупки), понимая под ним закупки органов государственной власти и иных структур, в интересах государства[81]. Аналогичное понятие присутствует в практике закупок ряда стран. В частности, в КНР[82] «government procurement» определяют как деятельность, осуществляемую за счет бюджетных средств государственными ведомствами, учреждениями и публичными юридическими лицами всех уровней[83].

В Генеральном соглашении по тарифам и торговле государственные закупки определены как приобретение продукции агентствами для государственных нужд, необходимой для собственного потребления (использования), а не для коммерческих целей (пп. «а» п. 8 ст. III)[84].

Зарубежные ученые рассматривали государственные закупки, как:

– совокупность пошаговых действий, образующих целостную, регламентированную процедуру, в целях реализации функций государственного управления[85];

– взаимосвязанные условия, охватывающие требования различного характера и определяющие: квалификацию участников закупок, их доступ на рынок, ключевые значения контракта, основные принципы осуществления закупок[86];

---

[79] Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. URL. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024 (дата обращения: 28.04.2024).

[80] Прим. автора: Всемирная торговая организация (ВТО).

[81] Agreement on Government Procurement (as amended on 30 March 2012). URL. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (дата обращения: 29.07.2024).

[82] Прим. автора: Китайской Народной Республики (КНР).

[83] The Government Procurement Law of the People's Republic of China (2002). URL. http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/14/content_21917023.htm (дата обращения: 29.07.2024).

[84] Мартыненко Г.И. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, антимонопольный контроль//Право и экономика. 2006. № 10. С.16 – 21.

[85] См.: Altsyvanovych, O.V., & Tsymbalenko, Ya.Yu. Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in their implementation in Ukraine//Aspects of public administration. 2018. No. 9. pp. 92 – 103.

[86] См.: Kowalczyk, E. Koncepcja normatywna warunków zamówienia publicznego//Studia Prawnoustrojowe. 2021. No. 53. pp. 321 – 334.

– вид расходов федеральных и местных органов власти на приобретение определенного блага[87].

На особую природу сферы закупок указали ученые из США Р. Ллойд и К. МакКью, которые не смогли однозначно сформулировать понятие закупки. Ученые отметили неопределенность и двусмысленность многообразия существующих определений, которые создают недопонимания и трудности[88].

Результаты анализа зарубежных актов и научных исследований показали, что наиболее используемым является понятие «публичные закупки», несмотря на некоторые различия содержательного наполнения[89]. Ряд отечественных ученых разделяет данную позицию, поскольку не отделяют государство в качестве отдельного экономического субъекта со своими потребностями, отличными от потребности общества. Закупки, обеспечивающие армию, полицию, школы и т.д., нужны конкретно не государству, а всему обществу, в интересах которого государство создано[90].

Советское право определяло государственный заказ в качестве индивидуального планового акта, который был включен в план предприятия и гарантировал самостоятельность предприятия в формировании общей производственной программы с учетом заказов потребителей[91].

В законодательстве Российской Федерации понятия «публичные закупки», «государственные закупки», «государственный заказ» легально не закреплены, однако в п. 1. ст. 527 ГК РФ установлено, что государственный заказ – это основание для заключения государственного контракта. Сущность государственного заказа возможно определить через понятие «государственные

---

[87] Линдерс М., Джонс Ф., Флинн А., Фирон Г. Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления (080100), «Коммерция» (080300), «Логистика» (080506); пер. с англ. под ред. Ю.А. Щербанина. 13-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 535, 536.

[88] См.: Lloyd R.E., & McCue C.P. What is public procurement? Definitional problems and implications. 2004. P. 1–29. https://www.semanticscholar.org/paper/WHAT-IS-PUBLIC-PROCUREMENT-DEFINITIONAL-PROBLEMS-Lloyd-McCue/b2e9f9e64be4416bb6f44be51cafd14d0df6fcdf (дата обращения: 29.07.2024).

[89] См.: Кикавец В.В. Публичные закупки в практике зарубежных стран: монография. М.: Проспект, 2020. 176 с.

[90] Каранатова Л.Г., Кузьмин А.Е., Кузьмина А.М. Управление жизненным циклом государственных закупок в Российской Федерации: переход к федеральной контрактной системе: учеб. пособие/Л.Г. Каранатова, А.Е. Кузьмин, А.М. Кузьмина; Сев.-Зап. ин-т упр.-фил. РАНХиГС. СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2012. С. 56, 57.

[91] Ноздрачев А.Ф. Правовая природа госзаказов//Советское государство и право. М.: Наука, 1990. № 3. С. 48.

нужды», содержащееся ранее в Законе № 94-ФЗ и указывающее исключительно на источник его финансирования[92].

Анализ содержания государственного заказа в отечественной юридической и экономической литературе показал некоторые различия. Например, А.Б. Барихин[93], И.И. Смотрицкая[94], А.А. Храмкин[95] указывают на признак возмездности, В.С. Гладков[96] и Л.М. Давлетшина[97] берут за основу признак удовлетворения государственных нужд, В.В. Мельников[98], Т.Ф. Рябова[99] и В.Е. Белов[100] рассматривают государственный заказ как реализацию потребности государства в конкретной продукции. Е.А. Звонова[101] и ряд ученых-экономистов[102] акцентируют внимание на принципе источника финансирования (средства бюджета и внебюджетных фондов). Как форму организации бюджетного финансирования, имеющую специфические признаки, принципы, классификацию, а также исторические стадии развития государственный заказ предлагает рассматривать Т.В. Фрайберг[103].

Мы разделяем позицию В.И. Кузнецова, который представил государственный заказ в качестве процесса реализации норм права с позиции нескольких отраслей права. Ученый под государственным заказом определил публично-правовой институт реализации Конституции Российской Федерации, законов и функций государства в форме административного режима отношений

---

[92] Комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». М.: Юриспруденция, 2008. С. 9.

[93] Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, переработанное и дополненное. М.: Книжный мир, 2008. С. 125.

[94] Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБЕРКОМ», 2009. С. 22.

[95] Настольная книга госзаказчика/под ред. А.А. Храмкина. 4-е издание, дополненное М.: ИД «Юриспруденция», 2008. С. 187.

[96] Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дисс. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 16, 17.

[97] Давлетшина Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан): дис. … канд. экон. наук. Казань. 2007. С. 48.

[98] Мельников В.В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: дис. … канд. экон. наук. Новосибирск. 2005. С. 17.

[99] Большой коммерческий словарь/под ред. Т.Ф. Рябовой. М.: Война и мир, 1996. С. 88, 91.

[100] См.: Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственного заказа//Право и экономика. 2005. № 2. С. 7 – 9.

[101] Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 48, 49.

[102] Райзберг Б.А. Современный экономический словарь/Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. М.: Инфра-М, 2008. С. 79.

[103] Фрайберг Т.В. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования: дис. … канд. экон. наук. Иркутск, 2006. С. 66.

между государством и субъектами частного права, содержащий материальные и процессуальные нормы конституционного, административного, бюджетного и гражданского права, реализующего правовой статус и процесс осуществления института публичной нужды[104].

Публичные закупки в научной доктрине изучают исходя из экономического аспекта, а также правового аспекта, допускающего финансово-правовую, административно-правовую и гражданско-правовую составляющие.

Представители экономической науки определяют понятие государственные закупки через механизм их реализации, как:

– часть произведенного в государстве блага, закупаемого органами государственной власти за счет бюджета[105];

– совокупность организационно-экономических отношений между государством и иными субъектами по поводу приобретения товаров, работ, услуг для государственных нужд в рамках государственного заказа за счет бюджета[106];

– приобретение государственным заказчиком товаров, работ, услуг за счет средств соответствующих бюджетов и фондов[107];

– обеспечение жизнедеятельности государства и функционирования его органов за счет средств бюджета[108];

– механизм реализации государством функций, представляющих собой совокупность процессов, связанных с распределением, а также использованием фондов денежных средств участниками рыночных отношений для обеспечения нужд[109].

---

[104] Кузнецов В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 86.

[105] Смотрицкая И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: дис… докт. экон. наук. М., 2009. С. 28.

[106] См.: Гаджиева В.Т. Государственные заказы как инструмент государственного финансового регулирования экономики//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2011. № 1 (14). С. 176 – 183.

[107] Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд/под ред. А. Г. Свинаренко. М.: ИНФРА-М, 2000. С. 124.

[108] Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М.: «Альпина Паблишер», 2003. С. 21.

[109] Немченко Л.И. Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов: дис. … канд. экон. наук. Краснодар, 2017. С. 19.

Отдельные авторы, принимая во внимание цель закупок и источник их финансирования, предложили обобщить государственные и муниципальные закупки в единое понятие «закупки для государственных нужд»[110].

Государственные закупки с позиции юридической науки представлены как:

– отношения экономических субъектов согласно их функциям и поставленным целям[111];

– процесс, финансируемый за счет средств бюджета и направленный на приобретение товаров, работ, услуг для государственных нужд[112];

– система правоотношений, финансируемых за счет бюджета, между заказчиком и поставщиком по поводу закупаемых товаров, работ, услуг с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд[113].

При управленческом подходе понятия «государственный заказ», «государственные закупки», «государственные нужды» отождествляются, так как:

– происходит процесс формирования и официального закрепления государственного спроса (роль закупок – это контрактация)[114];

– закупки – это механизм для формирования средств бюджета с последующим их перераспределением между субъектами с целью осуществления функций государства[115];

– государственный заказ является основанием для закупки[116];

– закупки – это последний этап процесса государственного заказа[117];

---

[110] Лопатников В.С., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р. Закупки для государственных нужд: Особенности законодательства и контроль за его соблюдением (на примере Санкт-Петербурга): Монография. СПб., 2008. С. 101.

[111] Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта//Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 2. С. 249, 250.

[112] Бордунова С.А. Правовое регулирование государственных и муниципальных заказов по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

[113] Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику//Международный бухгалтерский учет. 2018. № 21 (5). С.522, 523.

[114] Арыкбаев Р.К., Гаджиева В.Т. Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в Российской Федерации//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3 (13). С. 22, 23.

[115] Разиньков П.И., Евсеева Е.М. Государственные закупки: понятие и сущность//Проблемы управления в социально-гуманитарных, экономических и технических системах. Материалы всероссийской научно-практической конференции: в 2-х частях. Тверь, 2016. С.130 – 136.

[116] Яковлева И.Г. Запрос котировок и запрос предложений как способы закупок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 26.

[117] Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. М.: Книжный дом «ЛИБЕРКОМ», 2009. С. 7; Ильюхи, В.В. Государственный заказ, как форма развития и поддержки малых предприятий сферы услуг: дис. ... канд. экон. наук. М., 2006. С. 25, 26.

– государственный заказ – это оформленные по закону нужды, реализуемые в процессе государственных закупок[118];

– содержание функций данных понятий тождественно[119].

Вместе с тем не все отечественные юристы отождествляют данные понятия. Например, К.В. Кичик указывает на несовпадение содержания понятий. По его мнению, государственные закупки – понятие более объемное (действия заказчиков, уполномоченных органов, элементы реализации контракта), поэтому полностью поглощает государственный заказ[120].

Разделяя данные понятия, М.В. Шмелева под госзаказом рассматривает распорядительный государственный акт, устанавливающий объем финансового обеспечения, разрешенные виды закупок, сроки и иные условия реализации выделенных денежных средств[121]. Л.М. Давлетшина, В.С. Гладков полагают, что смешение понятий негативно отражается на правоприменительной практике[122].

Полагаем, что понятия «государственный заказ» и «государственные закупки» следует признать тождественными, с учетом их ярко-выраженных признаков государственного администрирования[123].

В настоящее время в научной литературе используют понятие «публичные закупки». Для примера, если ранее И.И. Смотрицкая в своих трудах оперировала понятием «государственные закупки», то в последние годы, с учетом практики зарубежных стран, разрабатывает «теорию публичных закупок»[124].

---

[118] Дидактические материалы «Логистика государственных закупок»/сост.: Галанов В.А., Гришина О.А., Шибаев С.Р. М. 2008. С. 11.

[119] Черемухин С.А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики//Вестник ТГУ. 2010. № 2(82). С. 31 – 36; Попова К.А. Роль и функции государственной системы закупок//Молодой ученый. 2018. № 47 (233). С. 272.

[120] Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография/К.В. Кичик. М.: Юстицинформ, 2012. С. 17.

[121] Шмелева М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук**.** Саратов, 2022. С. 142.

[122] См.: Давлетшина Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан): дис. … канд. экон. наук. Казань, 2007. С. 47; Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дисс. … канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2008. С. 14.

[123] См.: Кикавец В.В. Административно правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 23 – 25.

[124] См.: Институт общественных закупок в современной российской экономике: Монография/Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М., 2016. С. 18; Смотрицкая 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 (53). С. 110.

В науке в силу дословного перевода «public procurement» используется понятие «общественные закупки»[125], а неоднозначность перевода на русский язык приводит к введению в оборот понятия «правительственные закупки» (government procurement) вместо «государственные закупки»[126].

Отметим, что в специальной зарубежной литературе присутствует понятие «procurement», как совокупность различных действий, направленных на организацию закупок с целью максимального обеспечения общественных потребностей в товарах, работах или услугах[127]. К примеру, Н.В. Нестерович, полагает, что под прокьюрементом следует рассматривать совокупность различных методов и приемов, обеспечивающих интересы покупателя в процессе торгов[128]. В качестве системы, состоящей из определенных процессов (планирование и обоснование закупок, определение поставщика, исполнение контракта и контроль), определяет прокьюремент К.В. Кузнецов[129].

Понятие «procurement» не вошло в отечественный научный оборот. Указанное стало основой использования понятия «публичные закупки».

Принимая во внимание, что в отечественной правовой литературе недостаточно теоретических положений о закупках (преимущественно анализ правового регулирования), дискуссии относительно понятийного аппарата сводятся к использованию легально-закрепленных понятий. При определении закупок как публичных, ученые юристы исходят из некоторых аспектов:

- наличие публичного интереса;
- организация публичной власти;
- участие публично-правового образования.

Длительный период времени понятие «публичные закупки» не было связано с применением законодательства о государственном заказе, а использовалось в

---

[125] Зубков Э.И. Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики//Экономические науки. 2012. № 8(93). С. 147 – 151.

[126] Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах//Terra Economicus. 2016. Т. 4. № 4. С. 54 – 72.

[127] Колмыкова Т.С., Алпеева Е.А., Семенихина Е.Б. Современная система государственных закупок в обеспечении инновационного развития экономики//Экономика в промышленности. 2018. Том 11. № 3. С. 243.

[128] Нестерович Н.В. Прокьюремент. Принципы организации закупки продукции для государственных нужд//Информационно-аналитический бюллетень «Конкурсные торги». 1998. № 12.

[129] Кузнецов К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 28.

гражданском законодательстве в контексте публичных торгов. Вступление Российской Федерации в ВТО положило начало использования понятия «правительственные закупки» – первичных по отношению к публичным закупкам, оформляемых факультативным соглашением к правительственным закупкам[130]. Приведение законодательства о закупках в соответствие с требованиями международного права послужило основой для использования в научной литературе понятия «публичные закупки». Следует отметить, что большинство современных ученых-юристов использует понятие «публичные закупки»[131].

К.А. Писенко допускал интерпретацию Закона № 94-ФЗ как закона о публичных закупках[132]. С позиции предпринимательского права публичные закупки – это государственные, корпоративные и иные закупки, проводимые публично среди неопределенного круга лиц на электронных площадках[133]. Однако, ряд специалистов не разделяет данный подход, поскольку он характеризует исключительно один признак – публичный характер закупок. Так, Л.М. Пахомова предложила акцентировать внимание на целевом характере закупок, (закупки в интересах всего общества и государства)[134].

С нашей точки зрения следует использовать понятие «публичные закупки», как указывающее на реализацию публичного интереса, финансируемого за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств. Нашу позицию подтверждают изменения, внесенные в 2020 году в Конституцию Российской Федерации[135], согласно которых закреплено понятие «публичная

---

[130] Пахомова Л.М. Проблемы дефиниций правового регулирования системы публичных закупок//ARS ADMINISTRANDI. 2019. № 2. С. 189.

[131] См.: Кирпичев А.Е. Закупки для нужд публичного сектора и система обязательственного права: терминология и выбор применимых норм//Закон. 2021. № 8. С. 52 – 66; Родионова О.М. Метод правового регулирования публичных закупок в условиях цифровизации//Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 1. С. 8 – 11; Агапова Е.В., Беляева О.А. Неординарный правовой режим публичных закупок у субъектов малого и среднего бизнеса//Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 3. С. 26 – 31 и др.

[132] См.: Писенко К.А. Публичные и частные закупки: основания и проблемы дифференцированного подхода к регулированию//Финансовое право. 2013. № 12. С. 13 – 17.

[133] См.: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник/отв. ред. Е.П. Губин, Н.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 477, 478.

[134] Пахомова Л.М. Проблемы дефиниций правового регулирования системы публичных закупок//ARS ADMINISTRANDI. 2019. № 2. С. 196, 197.

[135] Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»//СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

власть», объединившее органы государственной власти и местного самоуправления[136].

Таким образом, под публичными закупками следует понимать систему правоотношений, одной из сторон которых всегда выступает орган публичной власти или организация, осуществляющие закупку товаров, работ, услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств (гранты, пожертвования, от приносящей доход деятельности) в целях реализации интереса субъекта, который можно охарактеризовать как публичный.

В целях обобщения представленных подходов, выделим характерные признаки публичных закупок:

– одна из сторон – органы публичной власти, а также организации в лице уполномоченных представителей (должностные лица, отвечающие за финансовое обеспечение и реализацию публичных закупок);

– источник финансирования – средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иные средства;

– цель закупок – обеспечение публичного интереса путем эффективного расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств.

Значение публичных закупок в целом для общества проявляется в их функциях, реализуемых в качестве инструмента государственного регулирования экономики. Среди приоритетных функций следует выделить: социальную, регулятивную, воспроизводственную, инновационную, стимулирующую функции и функцию оптимизации расходов.

Принимая во внимание, что Российская Федерация является социальным государством, обеспечивающим социальную стабильность (решение публичных задач, создание рабочих мест и т.д.), социальная функция публичных закупок всегда в приоритете, обеспечивая закупки товаров, работ, услуг для социально уязвимых групп населения.

---

[136] См.: ст. 133 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12.12.1993 (в ред. от 03.07.2020)//СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416.

Регулятивная функция публичных закупок аналогична регулятивной функции финансов по содержанию, поскольку выражается в эффективном управлении публичными расходами, их рациональном использовании путем косвенного регулирования ценообразования и ценовой политики в процессе публичных закупок (финансовое обеспечение, обязательные для заказчиков указания, в том числе по предоставлению необходимой отчетности).

Воспроизводственная функция публичных закупок сочетается с инновационной, обеспечивая публичную потребность в необходимых товарах, работах, услугах и реализацию условий для национального производства (стимулирование закупок инновационной и высокотехнологичной продукции)[137]. Закупки являются сложной инновационной системой[138], способствуя бюджетному финансированию инновационных технологий и модернизации государства[139].

Стимулирующую функцию публичных закупок возможно рассмотреть как самостоятельную функции, так и в рамках регулятивной функции. Стимулирующая функция публичных закупок направлена на предоставление льгот и преференций отдельным хозяйствующим субъектам (отечественному производителю, СМП, СОНО, УИС и т.д.)[140]. Льготы и преференции в сфере закупок используются одновременно с ограничениями и запретами в рамках национального режима по отношению к продукции, производимой в недружественных по отношению к Российской Федерации странах.

Функция оптимизации расходов в сфере закупок направлена на обеспечение наиболее эффективного использования средств, выделяемых на закупку, так как закупки косвенно воздействуют на ценообразование. Так, С.А. Черемухин

---

[137] См.: Институт общественных закупок в современной российской экономике: Монография/Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М., 2016. С. 140, 141.

[138] Колмыкова Т.С., Мерзлякова Е.А., Артемьев О.Г. Инновационный потенциал: методический и прикладной аспекты оценки//Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2016. № 2(19). С. 37 – 45; Колмыкова Т.С., Астапенко Е.О. Современные аспекты оценки инновационного потенциала региона//Регион: системы, экономика, управление. 2017. № 2(37). С. 48 – 52; Колмыкова Т.С., Алпеева Е.А., Семенихина Е.Б. Современная система государственных закупок в обеспечении инновационного развития экономики//Экономика в промышленности. 2018. Том 11. № 3. С. 246.

[139] Смотрицкая И.И., Черных С.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики//Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 112, 113.

[140] Прим. автора: субъекты малого предпринимательства (СМП), социально-ориентированные некоммерческие организации (СОНО), учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы (УИС).

отмечает, что закупки необходимы государству для выполнения ряда функций: оптимизация расходов бюджетных средств, минимизация неконтролируемых затрат и пр.[141]

Исследуя публичные закупки как систему отношений, отметим, что такая система регулируется нормами финансового, административного и гражданского права. Ранее, в процессе рассмотрения структуры госзаказа, мы акцентировали внимание на административно-правовом регулировании[142], выделяя его избыточность наряду с недостаточной регламентацией планирования и финансового обеспечения.

С нашей точки зрения, планирование публичной потребности, а также в процесс формирования, распределения и перераспределения финансовых средств, регулируются нормами финансового права, тогда как планирование непосредственно процедуры закупок, подготовка необходимых документов для осуществления закупок – нормами административного права. Указанные отношения мы относим к управленческим (внутриаппаратным).

Отношения, возникающие между субъектами преимущественно властной исполнительно-распорядительной деятельности (представители публичной власти) и частными лицами (участниками закупок) в процессе определения хозяйствующего субъекта-контрагента, регулируются нормами административного права.

Исполнение контрактного обязательства, включая оплату регулируются нормами гражданского, финансового и административного права. Контроль в закупках осуществляется нормами административного и финансового права.

Изложенное демонстрирует, что публичные закупки регулируются нормами финансового, административного и гражданского права.

Рассмотрим субъекты отношений в публичных закупках, к которым Законом № 44-ФЗ отнесены: заказчики и должностные лица заказчика; комиссии заказчика;

---

[141] Черемухин С.А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики//Вестник ТГУ. 2010. № 2(82). С. 33.

[142] См.: Кикавец В.В. Административно правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 201 с.

участники закупок – контрагенты; электронные площадки; органы исполнительной власти, уполномоченные на регулирование и контроль сферы закупок; уполномоченные органы и организации; специализированные организации; эксперты и экспертные организации; банки.

Наличие такого количества субъектов свидетельствует о необходимости их систематизации путем выделения отдельных групп:

– основные субъекты (органы публичной власти, организации и участники закупок – контрагенты);

– производные субъекты[143], исходя из функционала и действий, реализуемых на каждом этапе публичной закупки: планирование, определение контрагента, исполнение контрактного обязательства, использование полученных товаров, результатов выполненных работ или оказанных услуг.

К органам публичной власти и организациям следует отнести субъекты:

– осуществляющие финансовое обеспечение публичных закупок;

– уполномоченные на регулирование и контроль публичных закупок;

– уполномоченные на совместные и централизованные закупки;

– заказчики (ГРБС, РБС, ПБС, бюджетные, автономные учреждения, иные заказчики).

Хозяйствующие субъекты представлены участниками закупок (затем контрагентами, среди которых отдельно выделены СМП, СОНО, УИС, организации (общества) инвалидов).

К производным субъектам публичных закупок следует отнести:

– банки и кредитные организации;

– электронные площадки;

– специализированные организации.

Наличие производных субъектов, а также их действия в публичных закупках влекут за собой дополнительные (косвенные) расходы средств заказчика, увеличивая конечную стоимость закупаемых товаров, работ, услуг

[143] См.: Приложение 1 «Классификация субъектов публичных закупок».

(трансакционных издержки). Так, актами Правительства Российской Федерации определены уполномоченные банки на открытие и ведение специальных счетов для обеспечения заявок на участие в конкурентных закупках[144]. Также определены требования к банкам, уполномоченным на выдачу независимых гарантий в сфере закупок[145] и осуществление банковского сопровождения контрактов[146].

Представленный подход демонстрирует активное, но сегрегированное вовлечение коммерческих банков в публичные закупки. Предполагается, что банки при выдаче независимых гарантий будут активно проверять финансовую устойчивость хозяйствующего субъекта, способствуя эффективному расходу бюджетных средств, а также иных средств в процессе закупок. В то же время заказчики смогут оперативно реализовывать свои, прежде всего, финансовые притязания в процессе раскрытия независимой гарантии либо путем взыскания средств, размещенных на специальном счете.

Одновременно нами отмечено отсутствие положительного эффекта использования банков в публичных закупках в рамках представленных полномочий (получение дохода от выдачи гарантий и ведения специальных счетов мы не рассматриваем). Заказчики не могут оперативно и в полном объеме удовлетворить финансовые требования, как по независимым гарантиям, так и по суммам со специальных счетов[147].

---

[144] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.07.2018 № 1451-р «Об утверждении Перечня банков, на специальные счета которых вносятся предназначенные для обеспечения заявок денежные средства участников открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронном конкурсе, двухэтапного конкурса в электронной форме, электронного аукциона, а также денежные средства участников закрытых электронных процедур» (в ред. от 13.02.2025)//СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4771; 2025. Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru.

[145] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2369 «О требованиях к банкам и фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. 2021. № 52 (часть II). Ст. 9196; 2024. № 53 (часть II). Ст. 8725.

[146] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.09.2014 № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» (вместе с «Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов») (в ред. от 04.02.2025)//СЗ РФ. 2014. № 39. Ст. 5259; 2025. № 6. Ст. 460.

[147] См.: Кикавец В.В. Банковская гарантия и иные виды обеспечения обязательства в контрактной системе в сфере закупок. Учебное пособие. М.: «ВАШ ФОРМАТ», 2017. 132 с.; Кикавец В.В. Особенности удержания обеспечения исполнения контракта в контрактной системе в сфере закупок//Финансовое право. № 5. 2017. С. 22 – 25; Кикавец В.В. О подсудности споров по банковским гарантиям, выдаваемым в рамках контрактной системы в сфере закупок//Российское правосудие. 2019. № 11. С. 41 – 47 и др.

Рассмотрим правовое регулирование публичных закупок[148]. При регулировании организационных отношений между уполномоченными представителями публичной власти в рамках реализации бюджетного процесса преимущественно используются нормы финансового права.

Отношения, формирующиеся между заказчиком и участниками закупок, а также с иными субъектами контрактной системы, регулируются преимущественно нормами административного права.

Контрактные обязательства урегулированы нормами гражданского права.

Правовое регулирование публичных закупок нормами административного права заключается в принятии, корректировке и применении норм права публичной властью по установлению единых правил, прав (возможное поведение) и обязанностей (необходимое поведение) субъектов публичных закупок, которые обеспечиваются государственной защитой.

Сущность норм административного права заключается в том, что с их помощью решаются административные задачи публичной власти по определению потребности в товарах, работах, услугах с последующим планированием алгоритма их закупки, путем законодательного закрепления процесса реализации административных прав и юридических обязанностей субъектами сферы закупок. Нормы административного права устанавливают должное поведение субъектов, а также гарантируют государственную поддержку и защиту субъектов для достижения заданной цели (целеполагание). Однако, администрирование процесса закупок, не учитывает в полной мере финансовое обеспечение и публичный интерес[149].

---

[148] См.: Приложение 2 «Правовое регулирование публичных закупок».

[149] См.: Кикавец В.В. Контрактная система в сфере закупок, как инструмент обеспечения финансовой безопасности государства//Самоуправление. 2014. № 12. С. 8 – 11; Кикавец В.В. Классификация трансакционных издержек в контрактной системе в сфере закупок//Финансовое право. 2018. № 1. С. 21 – 25; Кикавец В.В. Обеспечение публичных интересов государства в товарах, работах, услугах в период реализации стратегии развития информационного общества//Финансовое право. 2018. № 4. С. 28 – 31; Кикавец В.В. Публичный интерес в сфере закупок//Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Том 24, № 4. С. 1039 – 1062 и др.

Урегулированные финансовым правом отношения имеют ярко выраженный властно-имущественный характер, поскольку обеспечивают публичный интерес[150]. Они имеют высокую конфликтность и подлежат специальному регулированию в силу возможных многочисленных злоупотреблений[151]. Указанное свидетельствует, что целью финансово-правового регулирования определен публичный интерес, для обеспечения которого органы публичной власти выделяют средства и устанавливают порядок администрирования публичных закупок.

Для оптимизации процесса администрирования и регулирования данных отношений органы публичной власти применяют в процессе нормотворчества конструкции актов права, содержащих нормы разных отраслей права. Взаимодействие публичного и частного права всегда представляет определенную сложность правоприменения, поскольку по-разному воздействует на регулируемые отношения[152]. Финансовые правоотношения, будучи не только инициированными, но и прямо порожденные государством – особым участником гражданского оборота, в юридическом отношении регулируются всем комплексом средств публичной власти, а не только финансовым правом[153].

Приоритет норм публичного права в правовом регулировании публичных закупок оправдан своей сущностью: финансирование публичной потребности осуществляется преимущественно за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Объем публичных закупок зависит от запланированных бюджетных расходов[154].

---

[150] См.: Карасева М.В. Финансовое право и политика в современной России//Правовая политика и правовая жизнь. 2000. № 11. С. 92; Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права/под общ. ред. М.В. Карасевой. СПб.: Питер, 2003. С. 19; Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. С. 94; Публичные и частные интересы в финансовом праве/Т.В. Конюхова [и др.]. М., 2011. С. 55; Журавлева О.О. Принцип сотрудничества налоговых органов и налогоплательщиков//Журнал российского права. 2013. № 3. С. 63 – 71.

[151] Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс. С. 38.

[152] Цинделиани И.А. Публичные и частные начала в формировании комплексных образований в системе финансового права//Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений: Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 364 – 379.

[153] См.: Запольский С.В. Финансовый механизм и право. М.: Контракт. 2014. 248 с.

[154] См.: Приложение 3 «Статистические данные о расходах бюджетов, размещенные в Единой информационной системе в сфере закупок».

Властно-имущественные правоотношения реализуются, как органами законодательной власти (нормотворчество, рассмотрение и утверждение бюджета, отчета о его исполнении), так и органами исполнительной власти (подготовка проекта бюджета, а также отчета об исполнении бюджета, утверждение государственного задания подведомственным учреждениям). Позиция сильной стороны обеспечивает односторонний порядок такой реализации между органом публичной власти и подведомственными учреждениями, формируя зависимость субъектов бюджетных правоотношений (ГРБС – ПБС).

С нашей точки зрения финансово-правовое регулирование публичных закупок соответствуют позиции М.А. Гурвича, который выделил следующие группы отношений, регулируемых финансовым правом и связанных с:

– бюджетным процессом;

– установлением компетенции органов публичной власти по распределению доходов и расходов бюджета;

– расходом государственными органами денежных средств;

– привлечением государством в добровольном порядке денежных средств организаций и граждан;

– регулированием отношений внутри единой системы финансово-кредитных отношений;

– осуществлением финансового контроля[155].

Административно-правовое регулирование публичных закупок направлено на определение единых правил, прав и обязанностей субъектов публичных закупок, а именно:

– порядка размещения информации в ЕИС;

– функционала должностных лиц заказчика;

– процедуры закупок;

– преференций, ограничений и запретов;

– требований к участникам закупок, к описанию объекта закупки;

[155] См.: Гурвич М.А. Советское финансовое право. М., 1952. 324 с.

– противодействие коррупции и иным злоупотреблениям;

– порядка изменения или расторжения контрактного обязательства;

– видов контроля;

– антимонопольных требований;

– порядка защиты прав и интересов субъектов публичных закупок.

Гражданско-правовое регулирование публичных закупок является закономерным итогом такой совокупной последовательности действий заказчика, как:

– определение публичной потребности;

– подготовка плана-графика закупок с обоснованием стоимости предполагаемых к закупке товаров, работ, услуг в системе «Электронный бюджет» с последующим размещением в ЕИС;

– процедура конкурентной или неконкурентной закупки.

Из указанного явствует, что регулируемые нормами гражданского права отношения в публичных закупках возникают после отношений, урегулированных нормами публичного права. Это подтверждает факт наличия проблемы соотношения норм публичного и частного права, в том числе при их взаимопроникновении в сфере публичных закупок.

На проблему взаимопроникновения норм публичного и частного права указывал И.А. Цинделиани, отмечая факт процесса конвергенции, проявляемого в конкретных формах (актах права), содержащих прямое заимствование частноправовых конструкций для регулирования финансовых правоотношений (поручительство, залог, независимая гарантия)[156].

Второстепенность гражданско-правовых норм в регулировании финансовых правоотношений отмечала Э.Д. Соколова[157]. Указанное в настоящее время находит отражение, как в актах права (ст. 239 «Иммунитет бюджетов» БК РФ), так и в

---

[156] Цинделиани И.А. Публичные и частные начала в формировании комплексных образований в системе финансового права//Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 364 – 379.

[157] Правовые основы финансовой системы России/Соколова Э.Д.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: ИД «Юриспруденция», 2006. С. 105.

судебных актах[158]. Например, факт приоритета норм публичного права подтверждается исключением из ст. 239 БК РФ недофинансирование и возмещение убытков юридическим, физическим лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц[159].

Противоположную позицию привел С.В. Запольский, указав, что использование в налоговом праве институтов гражданского права должно носить приоритетный характер[160].

Таким образом, приоритет гражданско-правового регулирования гарантирует равенство сторон при выполнении контрактного обязательства и размера ответственности за его нарушение, однако не способствует полноценному своевременному обеспечению публичного интереса, увеличивая финансовые риски для бюджета.

Свобода договора, реализующая гражданско-правовые принципы равенства сторон, открытости и т.д., имеет императивные ограничения («национальные запреты», защита «слабой стороны» и т.д.). Императивные ограничения норм гражданского права в части соотношения с нормами публичного права представлены в главе «Финансовый контроль публичных закупок в условиях развития цифровой экономики».

Исследование содержания и признаков правового регулирования публичных закупок показало, что в силу конституционного понимания природы органов власти, публичного интереса и источника финансирования оптимальным и

---

[158] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконным действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»//Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4 и др.

[159] См.: Федеральный закон от 27.11.2005 № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (в ред. от 23.07.2013)//СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 8; 2013. № 31. Ст. 4191.

[160] Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 27.

корректным является использование понятия «публичные закупки». К признакам публичных закупок отнесены:

– сторона отношений (публичная власть в лице уполномоченных представителей), организации (преимущественно бюджетные, автономные и казенные учреждения);

– источник финансового обеспечения (средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иные средства);

– цель закупки (публичный интерес, с учетом эффективного расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств).

Под публичными закупками следует понимать систему правоотношений, одной из сторон которых всегда выступает орган публичной власти или организация, осуществляющие закупку товаров, работ, услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств в целях реализации публичного интереса.

Выделены наиболее значимые функции публичных закупок: социальная, регулятивная, воспроизводственная, инновационная, стимулирующая, оптимизации расходов.

Проведена классификация субъектов публичных закупок путем разделения их на основные (органы публичной власти, организации, а также участники закупок – контрагенты) и производные (банки, кредитные организации, электронные площадки, специализированные организации) субъекты.

Отмечено, что в целях оптимизации финансово-правового регулирования публичных закупок производные субъекты могут быть упразднены, с частичной передачей функционала в органы публичной власти.

Публичные закупки регулируются нормами публичного и частного права. Обоснован приоритет норм публичного права (объем и финансирование публичных закупок зависит от решения административных задач по определению публичной потребности).

Непосредственно контрактные отношения, регулируемые нормами частного права, которые возникают после отношений, урегулированных нормами публичного права (финансово-правовое регулирование).

1.4. Публичный интерес как предметно-целевое основание правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок

Участвуя в отношениях, регулируемых нормами финансового, административного и гражданского права, основные и производные субъекты публичных закупок реализуют публичный и частный интересы, сущность которых отмечалась неоднократно многими мыслителями и учеными[161]. Однако, в сфере публичных закупок интерес не исследован, отсутствуют научные работы и законодательное закрепление понятия «интерес».

Имеющее философское начало, понятие «интерес» предопределяет наличие исходного смысла и основ целеполагания осознанных действий, либо определенных социальных групп, либо ее отдельного субъекта. Г.В.Ф. Гегель отмечал: «… все действия людей обусловлены их потребностями, страстями и интересами»[162]. Следовательно, деятельность субъекта (группы субъектов) направлена на достижение поставленных целей в правовом (неправовом) поле и обусловлена интересом. В свое время, Р. Иеринг коллективную и индивидуальную потребность субъекта рассматривал с учетом интереса[163].

В нормах публичного и частного права периода Ульпиниана Доминиция также используется интерес. В дигестах Юстиниана изучение права разделено на:

---

[161] См.: Гольбах. Избранные произведения в 2-х т., т.1. М.: Мысль, 1963. С. 311; Гельвеций К.А. Сочинения в 2-х т., т.1. М.: Мысль, 1974. С. 260, 261; Здравомыслов А.Г. Проблема интереса в современной социологической теории. Л.: ЛГУ, 1964. С. 7; Назаров В.Н. К вопросу о методологии финансово-правового исследования публичных и частных интересов в финансовом праве//Финансовое право. 2015. № 12. С. 29 – 32; Плеханов Г.В. Избранные философские произведения. Т. 2. М.: Госполитиздат, 1956. С. 260; Селюков А.Д. Диалектика частных и публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства//Финансовое право. 2015. № 11. С. 10 –14.; Сиренко В.Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов (организационно-правовые вопросы): монография. Киев: Наукова думка, 1987. 247 с.; Глезерман Г.Е. Интерес как социологическая категория//Вопросы философии. 1966. № 10. С. 15 – 26; Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК. 1995. С. 25, 26, 53, 54 и др.

[162] Гегель Г.В.Ф. Философия истории. Лекции по философии истории. СПб.: Наука, 1993. С. 73.

[163] Рудольф фон-Иеринг. Цель в праве. Первый том. Санкт-Петербург, 1881. С. 30.

«публичное право (положение Римского государства) и частное право (польза отдельных лиц)»[164].

Нормы ГК РФ предусматривают понятие «частный интерес», а не «публичный интерес в сфере закупок». Публичный интерес присутствует в доктринальном толковании, как интерес общества в целом[165] или совокупный интерес всех граждан, но не государства – выразителя данных интересов[166].

Для комплексного исследования проблемы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок предлагаем рассмотреть сущность и признаки публичного интереса, поскольку он (интерес) может выступать в качестве осознанной потребности, прибыли или иной выгоды.

Интерес, согласно энциклопедическим данным, является причиной социальных действий, событий или отношения личности к предмету и т.д.[167] Содержание интереса может быть связано с гражданином, группой граждан, обществом или государством. Государство признает и защищает интересы субъектов, что свидетельствует о значимости и легитимности интереса (правовой интерес). Логично, что, выраженный всем обществом либо его значительной частью публичный интерес, может ограничивать частный (приоритет объединенной совокупности общественного интереса над частным).

Доказывая факт регулирования публичного и частного интересов нормами публичного и частного права, В.М. Хвостов отнес:

- к публичному интересу – важные для государства интересы;
- к частному интересу – достояние отдельных частных лиц[168].

В качестве предмета публичного интереса следует рассматривать товары, работы, услуги, как благо отдельных социальных групп, необходимое для

---

[164] См.: Титул I. О справедливости и праве. Дигесты Юстиниана/перевод с латинского; отв. ред. Л.Л. Кофанов. М.: «Статут», 2002. С. 83.

[165] Сырых В.М. Материалистическая философия публичного права. М.: Юрлитформ, 2016. С. 28.

[166] Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. С. 167.

[167] Философский энциклопедический словарь/редколл.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. 2-е изд. М.: Сов. Энциклопедия, 1989. С. 219; Большой энциклопедический словарь. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Большая российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», 2000. С. 453.

[168] Общая теория права: Элементарный очерк/Хвостов В.М., проф. Моск. ун-та. 6-е изд., испр. и доп. С.-Пб.: Н.П. Карбасников, 1914. С. 74 – 79.

полноценного функционирования и развития общества. Не могут быть публичными интересы, нарушающие интересы общества в целом либо его части, а также противоречащие общественным ценностям[169].

Благо представляет собой определенный положительный смысл – ценность[170], демонстрируя положительный эффект, достигнутый в результате получения публичной потребности. Таким образом, благо (товары, работы, услуги) может рассматриваться как позитивный результат публичных закупок.

Публичный интерес направлен на обеспечение потребностей общества в целом, однако персонификация носителя публичного интереса невозможна, поскольку им может быть гражданин, группа граждан, государство[171]. Схожее мнение представлено в работах А.Д. Селюкова: «государство и есть орудие саморазвития общества – все, что оно осуществляет, должно быть направлено на обеспечение интересов общества»[172].

Таким образом, носителем публичного интереса является государство в лице органов публичной власти и соответствующих должностных лиц, функции которых регламентированы действующим законодательством Российской Федерации.

Публичный интерес рассматривался учеными в качестве:

– универсального правового явления, оценочной категории, определяемой подвижностью границ между сферами жизнедеятельности общества и государства[173];

– признанного государством и обеспеченного правом интереса социальной общности, результатом удовлетворения которого служит условием и гарантией существования и развития общности[174];

---

[169] Маслаков А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. С. 25.

[170] Философский энциклопедический словарь… С. 133.

[171] Ломаев А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореф. … дис. канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 13.

[172] Селюков А.Д. Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права//Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2015. № 3 (38). С. 120.

[173] Токарева Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе//Человек и государство. 2014. № 3. С. 345.

[174] Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: Монография. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 65.

– имущественных властеотношений, складывающихся при аккумулировании, распределении и использовании централизованных и децентрализованных публичных денежных фондов, направленных на удовлетворение общественного интереса (публичный интерес обеспечивается публичной финансовой деятельностью)[175].

Следовательно, комплексное сочетание частных интересов, а также интересы разных групп (общественный интерес), которое обеспечено государством, допустимо рассматривать как публичный интерес.

Взяв за основу позицию А.М. Васильева, определившего, что «…понятия и категории есть результат обобщения и абстрагирования, при которых обнаруживаются внутренние необходимые и существенные свойства правовых явлений и процессов, общее раскрывается в особенном, отдельном, частном, богатство отдельного включается в общее… выражают объективно необходимое и существенное в праве – его сущность, качество, структуру, форму и т.п.»[176], приходим к выводу, что публичный интерес, облаченный в форму публичной закупки, является правовой категорией.

Публичные (ст. 1 – 16, 57 – 59 и др.) и частные (ст. 30, 36, 37, 45, 55 и др.) интересы закреплены в Конституции Российской Федерации. Государственный интерес представлен как разновидность публичного интереса, локализованного интересами группы людей, занимающих определенную территорию. Это указывает на то, что публичный и государственный интерес не тождественные. Например, публичный интерес – это свобода в пределах Российской Федерации, но государственный интерес устанавливает режим земель приграничных территорий или закрытые административно-территориальные образования и т.д. В науке представлены разные взгляды на соотношение публичного и государственного интереса. Одни ученые считают справедливым выделение из общественного

---

[175] Турбанов А.В. Современные подходы к определению предмета финансового права//Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25 – 26 марта 2011 г.). М.: РАП, 2012. С. 18, 19.

[176] Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. С. 82, 83.

интереса государственного, как самостоятельного[177], другие полагают, что государственный интерес есть преломление публичного интереса[178], поскольку последний более широкое понятие, чем государственный интерес.

Исследование исторических аспектов развития и становления Российской Федерации показало, что не публичная власть (государство), а общество является производителем товаров, работ, услуг. Публичная власть призвана организовать (урегулировать нормами права) данные отношения.

Нормами ст. 1362 ГК РФ предусмотрено разделение интересов на государственные, общественные и иные публичные интересы. Разделение интересов подтверждается практикой Верховного Суда Российской Федерации (возможность прекращения публичного сервитута при отсутствии или изменении государственного или общественного интереса в обременении[179]).

В свое время Высший Арбитражный Суд Российской Федерации при рассмотрении вопроса освобождения от уплаты государственной пошлины субъектов, выполняющих публично-правовые функции и выступающих в защиту государственных и общественных интересов также выделял государственные, публичные и общественные интересы[180].

Общественный интерес может проявляться в направлении финансовых ресурсов на организацию и функционирование систем жизнеобеспечения не столько государства, сколько всего общества и отдельных социальных групп. Качество и полнота реализации общественного интереса обеспечивается эффективным управлением бюджетом и контролем за его исполнением[181].

Напомним, что в законодательстве Российской Федерации понятие «публичный интерес» отсутствует. Однако Верховный Суд Российской Федерации

---

[177] Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. С. 75.

[178] См.: Кряжков А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита//Государство и право. 1999. № 10. С. 91 – 99.

[179] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.12.2017)//Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

[180] См.: п. 32. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах»//Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 9.

[181] Землянская Н.И., Первышов Е.А. Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм основных понятий//Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1. С. 174.

в 2015 г. допустил, что под публичным интересом следует понимать интерес неопределенного круга лиц (невозможно индивидуализировать)[182].

Финансовое обеспечение публичных закупок заключается в оплате за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств[183] приобретенных товаров, работ, услуг. Сфера закупок не предусматривает обычную передачу денег, как, например, в гражданских отношениях. В данной связи с позиции финансового права понятия «государственный интерес» и «публичный интерес» допустимо рассматривать как тождественные.

Общественный интерес следует соотнести с публичным интересом в качестве результата функционирования государства (одна из форм реализации публичной власти). Общественный интерес воплощается в социальной, культурной, исторической, экономической и иных видах деятельности. Публичный интерес всегда воплощен в норме права. Публичная власть, в процессе признания общественного интереса публичным, легализует общественный интерес волевым решением и обеспечивает справедливое правовое регулирование процесса его реализации, с учетом его приоритета над частным интересом[184].

При реализации своих функций публичная власть не имеет собственного интереса, отличного от публичного. Выступая в роли заказчика, органы публичной власти действуют в пределах компетенции от имени и в интересах государства-суверена, ориентированного на достижение цели (получение искомых товаров, работ, услуг). Такой интерес всегда выражен в легальном установлении функционала органов публичной власти.

Помимо интереса государства-суверена, присутствует интерес государства-собственника. Норма ст. 124 ГК РФ наделяет публичную власть правом участия в гражданском обороте на равных началах с иными субъектами гражданского права,

---

[182] См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»//Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

[183] Прим. автора: под иными средствами в исследовании понимаются гранты, пожертвования, средства, полученные от приносящей доход деятельности. Однако в исследовании внимание будет уделено преимущественно использованию средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

[184] Прим. автора: в судебном процессе по спорам, выходящим из закупок, защите подлежит не «сильная сторона» сделки, а публичный интерес.

то есть правом получения прибыли или иной выгоды. Вполне логично, что при осуществлении закупок необходимых товаров, работ, услуг органам публичной власти следует ставить в приоритет интерес государства-суверена, направленный на получение товаров, работ, услуг (блага) для общества в целом.

Следовательно, публичный интерес в отличие от частного не подразумевает получение выгоды любой ценой. Частный интерес (как правило финансовый) – это интерес хозяйствующих субъектов, которые расходуют средства исходя из усмотрения собственника, что кардинально отличает данный интерес от публичного. Заметим, что средства государственных корпораций, унитарных, казенных предприятий могут быть отнесены к публичным финансам. Поэтому публичная власть ограничила право таких субъектов на распоряжение средствами или имуществом по своему усмотрению (например, осуществление закупок в соответствии с нормами Закона № 44-ФЗ, Закона № 223-ФЗ[185]).

Публично-правовая компания представляет собой созданную Российской Федерацией унитарную некоммерческую организацию с функциями и полномочиями публично-правового характера для осуществления деятельности в интересах государства и общества[186]. Логика законодателя свидетельствует, что при определении публичного интереса у хозяйствующего субъекта следует учитывать финансовые и правовые аспекты. Понятия «публичный интерес» и «получение прибыли» у публично-правовых компаний, как и у органов публичной власти не являются тождественными.

Уставы бюджетных, автономных и казенных учреждений допускают извлечение прибыли, как одну из целей деятельности. Вместе с тем, данные учреждения не могут реализовать «публичный интерес» также и в той мере, как органы публичной власти. Получается, органы публичной власти реализуют публичный интерес на основании правового акта, предполагающего

---

[185] Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 08.08.2024) (далее – Закон № 223-ФЗ)//СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571; 2024. № 33 (часть II). Ст. 5014.

[186] Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. 2016. № 27 (часть I). Ст. 4169; 2022. № 29 (часть III). Ст. 5293.

соответствующее финансирование, источник которого неразрывно связан с публичным интересом органа публичной власти.

С другой стороны, право бюджетных учреждений на осуществление закупок без применения норм Закона № 44-ФЗ за счет иных средств (от приносящей доход деятельности, гранты, пожертвования) ставит под вопрос корректность регулирования отношений в сфере закупок, поставленных в зависимость от источника финансового обеспечения.

Поскольку обеспечение публичного интереса в сфере закупок связано с публичными финансами, следует уяснить понятие «финансы», которое одновременно предполагает: и финансовые ресурсы в процессе создания, движения, распределения (перераспределения), использования, и экономические отношения по поводу взаимных расчетов между хозяйствующими субъектами, движения денежных средств, денежного обращения, использования денег[187].

Учитывая, что процессы аккумулирования, распределения (перераспределения) и расхода бюджетных средств регулируются нормами финансового права, целесообразно рассмотреть публичный интерес в сфере закупок через финансовое право несмотря на то, что предмет финансового права по настоящее время является дискуссионным. Так, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова, Г.П. Толстопятенко и другие авторитетные ученые предмет финансового права раскрывают через совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности государства методом «власти и подчинения»[188].

Е.В. Рябова рассматривает финансовое право в качестве самостоятельной отрасли российского права, представляющей систему юридических норм, регулирующих распределительные экономические отношения, возникающие в

---

[187] Райсберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М. 1999. С. 497.

[188] См.: Финансовое право: учебник/О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. С. 36; Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 14, 18; Финансовое право: учебное пособие/А.Р. Батяева, Е.В. Муратова, С.А. Капустин, О.А. Ястребов; под ред. О.А. Ястребова. М.: РУДН, 2015. С. 27.

сфере финансового обеспечения реализации государственных функций и вопросов местного значения[189].

По мнению Б.А. Крынской, бюджетно-финансовое право имеет своим предметом регулирование общественных отношений в связи с выполнением учреждениями, хозяйственными органами и гражданами их государственных финансовых обязательств и исполнением плана государственного финансирования социалистического строительства[190].

Представленные мнения подтверждают неоднородность отношений в предмете финансового права, в том числе наличие и взаимосуществование публичного и частного интересов.

Например, по мнению Э.Д. Соколовой принцип сочетания публичных и частных интересов в области финансов проявляется в экономической деятельности государства через установление «правил общей игры» в гражданском обороте[191]. Ю.А. Крохина рассматривает сочетание публичных и частных интересов в правовом регулировании финансовых отношений через сохранение публичного приоритета с обязательным учетом частных интересов[192]. Ранее, Н.И. Химичева указывала на приоритет публичного интереса в регулировании правоотношений, возникающих в процессе финансовой деятельности государства[193].

Таким образом, реализация публичной потребности через публичные закупки представляет собой взаимосвязь публичного и частного интересов, при которой публичная власть за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств обеспечивает публичный интерес с учетом частного интереса. Правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок направлено на реализацию публичного и частного интересов.

---

[189] Рябова Е.В. Финансовая система государства и предмет финансового права//Финансовое право. 2018. № 4. С. 11 – 14.

[190] Крынская Б.А. Основные вопросы советского бюджетно-финансового права в первой фазе развития социалистического государства: дис… канд. юрид. наук. М., 1946. С. 8.

[191] Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

[192] См.: Крохина Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве//Финансовое право. 2012. № 5. С. 8 – 11.

[193] Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. С. 45.

И.В. Рукавишникова при разделении частного и публичного интересов, указала, что хозяйствующий субъект или гражданин вправе обратиться в суд за защитой только собственных интересов, в то время как в защиту публичного финансового интереса в суде может обратиться прокурор[194]. Представленную позицию дополним тем аспектом, что юридические лица, не являющиеся получателями бюджетных средств, не могут обращаться в суд на основе бюджетного законодательства[195].

Полностью разделяя приведенную позицию, уточним, что у публичной власти в процессе финансового обеспечения публичных закупок нет иного основного и облаченного в норму права интереса, кроме финансового. Реализация и защита публичного интереса – это основа финансовых правоотношений, одну из сторон которых представляет публичная власть. Поэтому следует использовать понятие «публичный интерес», а не «публичный финансовый интерес».

Выделение в публичных закупках публичного и частного интересов формирует границы проникновения публичной власти в частный интерес, обеспечивая защиту последнего. Специфика публичного интереса в сфере закупок проявляется в виде заданного результата, достигаемого в процессе взаимодействия публичной власти и хозяйствующих субъектов, в том числе путем государственного частного партнерства.

Принимая во внимание, что публичная потребность является формой выражения публичного интереса в сфере закупок в лице уполномоченных представителей публичной власти, предлагаем использовать понятие «потребность», а не «государственные нужды», определяемые установленным порядком потребности Российской Федерации или ее субъектов в товарах, работах, услугах, обеспечиваемых за счет средств бюджетов и внебюджетных источников.

---

[194] Рукавишникова И.В. Метод финансового права. Монография/Рукавишникова И.В.; отв. ред. Н.И. Химичева. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. С. 191 – 196.

[195] См.: Определение ВАС РФ от 22.06.2007 № 6874/07//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; определение ВС РФ от 04.12.2001 по делу № 50-Г01-16//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Понятие «государственные нужды» было определено многими правовыми актами[196], большая часть из которых упразднена. Указание на «государственные нужды» присутствует в ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации в части принудительного отчуждения имущества при условии предварительного и равноценного возмещения. В Законе № 44-ФЗ данное понятие присутствует, но без раскрытия его содержания[197].

Использование результатов унификации понятия, получаемого при переводе русских слов «нужда» и «потребность» на единое английское значение – «need» (нужда), способствует ошибочному пониманию их тождественности.

Понятие «нужда» продиктовано жизненной необходимостью и сущностью природы (наличие воздуха, воды, еды). Без обеспечения нужды невозможно само существования общества, власти. Потребность является результатом развития общественного сознания. Без обеспечения потребности допустимо, но достаточно затруднительно существование общества (морской воздух, чистая вода, горячая еда). Следовательно, «потребность» более широкое понятие, чем «нужда», поскольку включает в себя последнюю. Поэтому полагаем целесообразным использовать понятие «потребность».

Реализация публичной потребности в определенных товарах, работах, услугах происходит не в изолированном пространстве или вакууме, а на функционирующем рынке. Публичная власть осуществляет правовое регулирование возникающих на таком рынке отношений, воздействуя на них прямо или опосредовано в роли:

---

[196] См.: Ст. 1 Закона Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-I «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.1995)//РГ. 1992. № 148; второе предложение п.1 ст. 525 ГК РФ (предложение утратило силу 02.02.2006); абз. 1 ч.1 ст. 1 Федерального закона от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных нужд» (абзац утратил силу 02.02.2006); ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (часть утратила силу с 02.02.2006); ст. 2 Федерального закона от 06.05.1997 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.2006)//СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302; ст. 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014)//СЗ РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105.

[197] См.: Кикавец В.В. О целесообразности разграничения публичных потребностей в сфере закупок товаров, работ и услуг на общие и внутриорганизационные//Legal Concept = Правовая парадигма. 2019. Том 18. № 4. С. 83 – 89.

– регулятора общественных экономических отношений (равенство сторон, недискриминация, свободная конкуренция и т.д.);

– потребителя поставленных товаров, результата выполненных работ или оказанных услуг в оптимальном соотношении «цена-качество».

В первом случае это – государство-суверен, осуществляющее финансово-правовое регулирование публичных закупок (финансовое обеспечение, государственный финансовый контроль и т.д.). Во втором – государство-собственник, действия которого направлены на извлечение прибыли, в том числе путем сокращения затрат.

Отмечено, что в последнее время публичная власть в процессе обеспечения публичного интереса, чрезмерно стремится сократить затраты бюджета. К примеру, публичная потребность в транспортной безопасности может быть реализована строительством новых безопасных автомобильных трасс, а также качественной, непрерывной эксплуатацией существующих дорог и магистралей. Но стремление публичной власти к сокращению расходов бюджета приводит к возникновению квазипубличных (платных) дорог, функционирование которых ограничивают публичный интерес.

Непосредственно общество определяет необходимые потребности, отдав публичной власти полномочия организатора и регулятора публичного интереса в процессе финансового обеспечения публичных закупок. Указанное свидетельствует об их финансовой, а не экономической составляющей.

Одновременное наличие двух статусов публичной власти (суверен–собственник) не только привлекает повышенное внимание общественности, но и обязывает публичную власть создать целостную концепцию финансово-правового регулирования публичных закупок с учетом целеполагания. Данный вывод соответствует позиции В.М. Сырых о реализации публичного интереса через целеполагание[198].

Реализация публичного интереса в пределах выделенного финансового обеспечения является целью финансово-правового регулирования публичных

[198] Сырых В.М. Материалистическая философия публичного права. М.: Юрлитформ, 2016. С. 43.

закупок, которую возможно достичь путем формирования потребности в необходимых товарах, работах, услугах, их получения и оплаты, а минимизации финансовых затрат без потерь в качестве, количестве (объеме) закупаемых товаров, работ, услуг. Поиск баланса интересов в публичных закупках обусловлен объективными причинами развития общества[199].

Публичная закупка в отличие от коммерческой закупки собственника, преследующего экономическую выгоду, обеспечивает публичную потребность. При этом непосредственное участие уполномоченных представителей публичной власти в процессе финансового обеспечения публичных закупок формирует предпосылки возникновения коррупционных проявлений и иных злоупотреблений в части «подмены интереса» (например, закупка автомобиля исключительно представительского класса и проч.). К примеру, Э.Н. Берендтс ранее указывал: «… если деньги государства тратятся на бесполезные вообще или бесполезные при данном уровне культуры задачи, то, и оставаясь в пределах государства, они не служат стимулом для развития народной экономии»[200].

Возможные злоупотребления в части «подмены интереса» в сфере публичных закупок обнаруживаются в ходе мероприятий по контролю, которые будут рассмотрены в параграфе 4.1. «Система финансового контроля публичных закупок». Однако проблема закупок товаров, работ, услуг для внутрихозяйственной потребности заказчика требует отдельного внимания. Данные потребности скрыты в общем понятии «государственные нужды», что абсолютно недопустимо. Заказчик сам становится пользователем приобретенных товаров, работ, услуг.

Публичная власть для выполнения определенных задач и функций создает учреждения, имеющие штат работников, движимое и недвижимое имущество, на содержание которых выделяются средства соответствующего бюджета, что было ранее легально закреплено в ст. 69 БК РФ (в редакции до 28.04.2007). Согласно

---

[199] Соколова Э.Д. Применение норм публичного (финансового) права и норм частного (гражданского) права в регулировании финансовой сферы//Финансовое право. 2015. № 3. С. 9 – 11.

[200] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право/[авторы предисловия Куракин Р.С., Семенова Е.В.; доп. Материалы Зиноватного П.С., Зиноватной И.В.]. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 114, 115.

данной норме, предусматривалось выделение средств на обеспечение функционирования бюджетных учреждений и оплату заключенных ими контрактов[201]. Счетная палата Российской Федерации подтверждала, что бюджетные учреждения размещают заказы для обеспечения государственных нужд в случаях представления соответствующими органами власти таких заказов, по их поручению и за их счет[202].

В ходе реформы бюджетных учреждений в 2007 г. количество заказчиков увеличилось путем включения в их число бюджетных, казенных и автономных учреждений. Одновременно в ст. 69.1 БК РФ внесли изменения – к бюджетным ассигнованиям на оказание государственных услуг отнесли ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений и предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение государственного задания.

В разъяснениях Министерства финансов России подтверждается факт создания бюджетных учреждений для осуществления государственных функций и оказания государственных услуг. Следовательно, бюджетные учреждения не могут иметь собственных нужд, следовательно, не могут иметь правовых оснований разделять закупки для на собственные и государственные нужды[203].

Полагаем, что в данном случае министерством не учтен факт самостоятельности бюджетного учреждения в гражданских отношениях. Не государство, а бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам самостоятельно всем своим имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества). С нашей точки зрения, смешение публичной и специальной (внутриорганизационной) потребностей заказчика привело к тому, что под формулировкой «государственные нужды» последние осуществляют неоправданно дорогие закупки.

---

[201] Прим. автора: изначально Закон № 94-ФЗ не предполагал в качестве заказчиков бюджетные и автономные учреждения.

[202] См.: Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 04.12.2006 № 01-1658/15-08//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

[203] См.: Письмо Минфина России от 06.04.2007 № 02-13-10/833//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Для повышения эффективности расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств следует ввести раздельный учет финансового обеспечения публичной и собственной потребности заказчика. При таком учете возможно получение не только товаров, работ, услуг, но и значительной экономии. Дополнительно реализуется контроль соотношения расходов заказчика на публичную и специальную (внутриорганизационную) потребности. В итоге большую часть финансовых средств возможно направить на финансовое обеспечение реальной публичной, а не специальной потребности заказчика.

Изучение публичного интереса в сфере публичных закупок позволяет представить утверждение о целесообразности использования понятия «публичный интерес», поскольку это правовой интерес, то есть выражен в конкретном правовом акте. Тем более что существуют разные точки зрения о наличии разных видов публичного интереса[204]. Например, Н.И. Землянская и Е.А. Первышов приходят к выводу о существовании публичного финансово-правового интереса, выступающего базовым критерием разграничения частных и публичных финансов, а также частного и публичного в правовом регулировании общественных отношений[205].

На основании изложенного выше приходим к выводу, что понятие «публичный интерес» состоит из двух взаимосвязанных компонентов: интерес (отражает социальную значимость и позитивный результат по итогам реализации публичной потребности) и публичность (свидетельствует о наличии публичной потребности и о возможности публичной власти ее обеспечить с учетом взаимосвязи публичного и частного интересов).

Обличенный в форму публичной потребности публичный интерес реализуется через публичные закупки. Поэтому, понятие «публичный интерес в сфере закупок» должно быть легально закреплено в законодательстве, как правовая категория, а сам публичный интерес (как цель закупки) следует указывать в каждом

---

[204] Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 61.

[205] Землянская Н.И., Первышов Е.А. Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм правовых понятий//Ленинградский юридический журнал. 2015. № 1 (39). С. 175.

контракте. Указанное позволит в процессе мероприятий по финансовому контролю определить соответствие полученного результата запланированному (степень достижения публичного интереса в сфере закупок). Более того это станет основанием для привлечения к ответственности должностных лиц заказчика, не обеспечивших достижение заданного результата.

Под публичным интересом в сфере закупок следует понимать предметно-целевую, мотивационную позицию органов публичной власти и организаций, выраженную в форме публичной потребности по закупке товаров, работ, услуг, урегулированную нормами права и направленную на оптимизацию финансового обеспечения публичных закупок.

Финансово-правовое регулирование публичных закупок призвано обеспечить как реализацию публичного интереса в сфере закупок должностными лицами, наделенными правами, обязанностями и имеющими необходимое финансирование, так и отлаженную систему защиты процесса публичных закупок от вмешательства иного, отличного от публичного интереса.

Публичный интерес в сфере закупок имеет следующие признаки:

– формируется уполномоченным должностным лицом органа публичной власти в форме публичной потребности;

– закреплен в правовом акте;

– обеспечен средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иными средствами;

– подлежит государственной защите.

Учитывая, что реализация публичного интереса осуществляется с учетом публичной потребности, полагаем обоснованным вместо понятия «нужды» использовать единое понятие «публичная потребность» с обязательным выделением специальной (внутриорганизационной) потребности заказчика.

Публичную потребность следует рассматривать как форму реализации публичного интереса в товарах, работах, услугах за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств. Заказчик,

формируя и планируя потребность в товарах, работах, услугах, определяет, каким образом будет реализован публичный интерес.

Введение раздельного учета планирования и финансового обеспечения публичной и специальной (внутриорганизационной) потребностей заказчика будет способствовать эффективному расходу средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств в сфере публичных закупок, снижая риски коррупции и иных злоупотребления.

Глава 2. Особенности правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок

2.1. Финансовое обеспечение публичных закупок как составная часть бюджетных расходов

Развитие национальной системы управления общественными финансами призвано обеспечить:

– устойчивость бюджетной системы;

– соответствие бюджетной политики показателям государственных программ Российской Федерации;

– совершенствование финансирования оказания государственных слуг;

– развитие внутреннего финансового контроля и аудита;

– конкурентную и прозрачную систему закупок;

– единое информационное пространство системы управления общественными финансами;

– открытость и прозрачность бюджетного процесса[206].

В связи с принятой Концепцией необходимо обозначить место финансового обеспечения публичных закупок в структуре бюджета на основе анализа теории и практики с учетом правовой природы таких понятий, как «расходы бюджета», «государственные расходы», «расходные и бюджетные обязательства», «бюджетные ассигнования».

В процессе выполнения поставленных задач и функций в целях национального социально-экономического развития основное место отводится государственным расходам, связанным с:

– содержанием государственных учреждений и организаций;

– финансовым обеспечением публичных закупок;

---

[206] См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах» (далее – Концепция)//СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

– предоставлением трансфертов социального характера[207].

В дореволюционной России под расходами государства понимали «все выдачи и затраты государственных хозяйственных средств, производимые законом уполномоченными органами государства в закономерной форме для исполнения задач, требуемых или допущенных законом…»[208].

В российской финансовой науке на значимость государственных расходов впервые обратил внимание С.Е. Десницкий. Ученый раздел государственные расходы на расходы по:

– содержанию публичных органов,

– поддержанию внутреннего порядка,

– обеспечению общественные нужды,

– охране государства от внешних нападений[209].

Из приведенной классификации явствует, что финансовое обеспечение публичных (общественных) нужд, а также содержание публичных органов для государства являются жизненно-необходимыми государственными расходами.

Ряд авторов, представляющих как советскую, так и современную школы финансового права,

В целях раскрытия содержания понятия «государственные расходы», во многих трудах по финансовому праву ученые обращали внимание на затраты государства в рамках использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств в процессе:

– создания материально-технической базы коммунизма, удовлетворения материальных, культурных потребностей народа и укрепления обороноспособности страны[210];

– обеспечения основных направлений жизнедеятельности общества[211];

---

[207] Экономическая теория: учебное пособие/под общ. ред. В.К. Гилевой, Е.В. Чигриной. Иркутск, 2008. С.385.

[208] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право … С. 112.

[209] Избранные произведения русских мыслителей второй половины XVIII века. М., 1952. Т. 2. С. 326.

[210] См.: Куфакова Н.А. Правовые основы государственных расходов//Советское финансовое право: учебник/отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. М., 1974. С. 316.

[211] Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений/Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. М., 2013. С. 267.

– обеспечения расширенного воспроизводства, удовлетворения социально-культурных потребностей общества, оборону и управление[212];

– реализацию государственных задач и функций[213].

Разделение государственных расходов на централизованные (расходы бюджетной системы, закрепленные законодательно) и децентрализованные приведена в исследовании Ю.В. Пятковской[214]. Указанное в совокупности позволяет определить, что понятие «государственные расходы» является общим по отношению к понятию «расходы бюджета».

Бюджетное законодательство относит публичные закупки непосредственно к расходам бюджета. Указанное следует из логики: если правовым актом органа публичной власти признано необходимым произвести затраты на определенную публичную потребность, требование такого акта должно быть исполнено точно, своевременно и полно, даже если это будет идти в разрез с нормами морали, нравственности, иными экономическими интересами. Кроме того, величина расходов обязана максимально соответствовать доходу бюджета, значительную часть которого составляют налоги. Таким образом, государственные (бюджетные) расходы на реализацию публичной потребности необходимо соотнести в том числе и с пределами платежеспособности населения государства.

В БК РФ расходы бюджета определены, как денежные средства, выплачиваемые из бюджета, за исключением средств, являющихся источниками финансирования дефицита бюджета. Однако, в научной литературе легально закрепленное понятие неоправданно подвергается критике. Так, А.В. Голубев полагает не уместным определение расхода бюджета в качестве денежных средств, выплачиваемых из бюджета, поскольку это не соответствует их роли в регулировании бюджетных отношений. Он констатирует, что расходы берут

---

[212] Воронова Л.К. Правовые основы государственных расходов//Советское финансовое право: учебник/отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. М., 1987. С. 304.

[213] См.: Финансовое право: учебник/А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В.Запольский. М., КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011.

[214] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис…докт. юрид. наук. М., 2017. С. 45.

начало с поступления реальных денежных средств на единый счет бюджета по итогам исполнения доходной части бюджета[215].

С нашей точки зрения, расходы бюджета на оплату публичных закупок являются финансовой категорией, поскольку базируются на «распределительном характере финансовых операций»[216].

Формирование расходов бюджета, включая расходы на публичные закупки, предполагает возникновение расходного обязательства с последующим его преобразованием в бюджетное через включение затрат на заявленные нужды в закон о бюджете и дальнейшем утверждением бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств.

Действующее законодательство определяет бюджетное обязательство как «расходное обязательство», которое подлежит исполнению в соответствующем финансовом году. Понятие «расходное обязательство» заимствовано из актов МВФ[217] и имеет определенное сходство с понятием «принятие обязательств по расходованию бюджетных средств»[218].

Таким образом, действующее законодательство о бюджете использует одновременно понятия «расходное обязательство» и «публичное обязательство», которые также закладываются в основу финансового обеспечения публичных закупок. Расходное обязательство – это обязанность публично-правового образования, казенного учреждения на основании правового акта, договора или соглашения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию средства соответствующего бюджета. Публичное обязательство – это расходное обязательство, подлежащее исполнению в установленном размере, порядке.

---

[215] Голубев А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие//Финансовое право. 2012. № 2. С. 16.

[216] См.: Грязнова А.Г., Маркина Е.В., Седова М.Л. и др. Финансы: учебник/А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова и др.; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 12.

[217] Прим. автора: понятие «расходное обязательство» используется в Российской Федерации с 2004 г.

[218] Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 78, 79.

Принимая во внимание, что расходные обязательства предопределены задачами и функциями государства[219], а цель установления расходных обязательств связана с финансовым обеспечением полномочий публично-правовых образований[220], приходим к выводу, что расходное обязательство по финансовому обеспечению закупок становится бюджетным непосредственно при исполнении бюджета на соответствующий финансовый год.

Выявлены следующие характерные признаки расходного и бюджетного обязательств, как юридической категории:

– обязательство выражено в национальной валюте (денежный характер);

– оформление органом публичной власти соответствующего нормативного правового акта – закона о бюджете (санкционированность);

– полномочия органа публичной власти на принятие соответствующего нормативного правового акта (компетентность);

– представление распорядителем бюджетных средств получателю денежных средств согласно бюджетной росписи (реалистичность)[221].

Принимая во внимание, что понятие «расходное обязательство» наиболее общее и не имеет привязки к определенному календарному периоду, оно наиболее часто используется в юридической науке и практике. Например, у публично-правового образования расходные обязательства возникают в случаях:

– принятия правовых актов или заключения договоров (соглашений) при осуществлении определенных полномочий;

– заключения от имени публично-правовых образований договоров (соглашений) казенными учреждениями;

– принятия правовых актов, предусматривающих предоставление из межбюджетных трансфертов, включая субвенции.

---

[219] Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности//Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.

[220] Игнатюк Е.В. Правовое содержание института расходных обязательств//Законодательство и экономика. 2006. № 9. С. 21 – 24.

[221] См.: Арзуманова Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации/Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б.: под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Проспект, 2016. С. 187, 188.

Значительное количество расходных обязательств обусловлено правовыми актами, в силу трансформации обязанности публичной власти предоставить услуги населению в расходные обязательства после закрепления финансового обеспечения такой обязанности в правовом акте[222].

Помимо публичных расходных обязательств, основанных на правовых актах, существуют и иные, выходящие из договора или соглашения. Такие расходные обязательства возможно условно разделить на:

– публично-правовые (функционирование публичной власти)

– частноправовые (регулирование гражданских прав и обязанностей)[223].

Вместе с тем анализ действующего законодательства о бюджете свидетельствует о невозможности деления расходных обязательств на публично-правовые и частноправовые, что нередко становится поводом для научных дискуссий, например, о правовой природе контракта, заключенного в процессе публичных закупок.

Так, А.В. Голубев считает, что договор, заключенный от имени публично-правового образования казенным учреждением, является основой обязательства по обеспечению государства товарами, работами, услугами[224]. Полностью ошибочным такое суждение считает Ю.В. Пятковская, утверждая, что без наличия установленного расходного обязательства процедура заключения контракта невозможна. Исключение составляют сделки на привлечение средств для финансирования дефицита бюджета[225].

С нашей точки зрения, заказчик принимает бюджетные обязательства в пределах доведенных до него ЛБО по итогу заключения контрактов, иных договоров, что соответствует норме п. 2 ст. 72 и п. 3 ст. 219 БК РФ. Заказчики в случае отзыва ЛБО в целях их приведения в соответствие с решением о бюджете вправе заключать контракты, стоимость которых не должна превышать объем

---

[222] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис…докт. юрид. наук. М., 2017. С. 135, 136.

[223] Мадьярова А.В. Договоры в муниципальном праве//подготовлена для системы «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2007.

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

[225] Пятковская Ю.В. Там же.

принимаемых бюджетных обязательств, поставленных на учет в установленном порядке. Таким образом, публичные закупки допустимо рассматривать в качестве одного из способов исполнения расхода бюджета, при этом общие положения БК РФ применяются к закупкам как к одной из форм расхода.

Ведение реестра расходных обязательств – свода правовых актов, обусловливающих публичные обязательства с указанием положений правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств согласно норме ст. 87 БК РФ является обязанностью органов публичной власти.

На основе реестров расходных обязательств ГРБС составляют реестр расходных обязательств бюджета с указанием сведений о:

– правовых актах, обусловливающих публичные нормативные обязательства, подлежащие исполнению за счет бюджетных ассигнований;

– объемах бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств бюджета в текущем финансовом году и плановом периоде[226].

К примеру, анализ Реестра расходных обязательств Забайкальского края на очередной финансовый 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг., показал, что обязательство «расходы на обеспечение функций государственных органов» (материально-техническое и полное финансовое обеспечение деятельности органов публичной власти, государственных учреждений) основано на федеральных и региональных законах:

– «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[227];

– «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[228];

---

[226] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2014 № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 24.03.2023)//СЗ РФ. 2014. № 28. Ст. 4063; 2023. № 14. Ст. 2438.

[227] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2023)//СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2023. № 49 (часть III). Ст. 8661.

[228] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2023)//СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

– «Об оплате труда некоторых категорий работников органов государственной власти и государственных органов Забайкальского края»[229] и т.д. Видом бюджетных ассигнований для расходного обязательства «расходы на обеспечение функций государственных органов» является «оказание государственных услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд». Ассигнования предоставляются из краевого бюджета в установленном текущий год и плановый период размере.

Аналогичный вид бюджетных ассигнований предусмотрен также для таких расходных обязательств, как:

– содержание членов правительства края и лиц, замещающих государственные должности;

– содержание губернатора края;

– управление государственной собственностью;

– библиотечное обслуживание населения, комплектование и сохранность библиотечных фондов и др.[230]

Все расходные обязательства публично-правовых образований исполняются за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита бюджета. Расходное обязательство требует определенности источника его финансирования во избежание признания правового акта, определяющего расходное обязательство, не соответствующим Конституции Российской Федерации[231].

Принимая во внимание, что расходы бюджета осуществляются в формах, предусмотренных правовыми актами о бюджете, предлагаем проанализировать

---

[229] Закон Забайкальского края от 13.03.2013 № 785-ЗЗК «Об оплате труда некоторых категорий работников органов государственной власти и государственных органов Забайкальского края»//Доступ из СПС «ГАРАНТ».

[230] Реестр расходных обязательств Забайкальского края на очередной финансовый 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов. URL: https://minfin.75.ru/byudzhet/130377-reestr-rashodnyh-obyazatel-stv-sub-ekta-rossiyskoy-federacii (дата обращения 07.08.2024).

[231] См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2013 № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 26 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»//СЗ РФ. 2013. № 21. Ст. 2692.

данные формы. С позиции философии форма является способом внешнего выражения содержания[232].

До начала 2007 г. под формой расходов бюджета понималась форма предоставления бюджетных средств (ассигнования, трансферты населению, кредиты, субвенции и субсидии, межбюджетные трансферты, инвестиции в уставные капиталы, средства на обслуживание долговых обязательств)[233]. Изменения в БК РФ[234] «форму расходов бюджета» заменили на «бюджетные ассигнования» с перечнем их видов, которые фактически дублировали ранее установленные формы расходов бюджета.

Ю.В. Пятковская, поддерживая внесенные изменения, указала, что толкование расходов бюджета в предыдущей редакции БК РФ, как реально выплачиваемых денег – некорректно[235].

С другой стороны, С.В. Запольский свидетельствовал об уместном использовании понятия «форма расходов», поскольку «…как доходы принимают юридические формы налогов и неналоговых платежей, так и расходы, очевидно, получат в ближайшем будущем юридическую градацию, а не только классификацию по адресатам бюджетных ассигнований»[236].

При рассмотрении вопроса о замене понятий «расходы бюджета» на «бюджетные ассигнования», М.Л. Васюнина указала на определенные противоречия, выраженные в наличии в составе упраздненной формы расходов бюджетных ассигнований по различным направлениям (например, на содержание бюджетных учреждений, осуществление отдельных полномочий, передаваемых на другие уровни государственной власти, и пр.)[237].

---

[232] Краткий философский словарь/под ред. А.П. Алексеева. М., 2004. С. 421.

[233] См.: ст. 69 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 20.08.2004 № 120-ФЗ)//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 (редакция утратила силу).

[234] Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 04.08.2023)//СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; 2023. № 32 (часть I). Ст. 6148.

[235] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис…докт. юрид. наук. М., 2017. С. 239.

[236] Цит. по: Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: Монография. М.: РАП; Эксмо, 2008. С. 60.

[237] Васюнина М.Л. Формы бюджетных расходов и их влияние на развитие экономики//Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2013. № 12. С. 29.

Возможность использования единственной формы для расходов – формы бюджета обозначена в трудах Н.А. Поветкиной, справедливо полагающей, что использование органами власти иных форм образования и расхода денежных средств, необходимых для исполнения расходных обязательств Российской Федерацией, невозможно[238].

Следует отметить факты использования понятия «форма расходов» в зарубежной науке. При этом под формой расхода понимаются различные формы расходов из бюджета, среди которых прямые и косвенные субсидии[239].

Определяя закупки в качестве института бюджетного права, К.Б. Маркелов указал, что «… закупки необходимо рассматривать как определенную форму использования финансовых ресурсов, «направление» денежных средств из бюджетов»[240].

Понятие «бюджетные ассигнования» целесообразно начинать рассматривать с этимологии понятия «assignare» (лат.: назначать, выделять), что означает отпустить определенную сумму денег для какой-либо цели[241]. В Большом юридическом словаре ассигнования определены как денежные средства, выделенные из государственных или иных источников на определенные цели или определенным организациям[242]. Экономическое содержание «ассигнования» подразумевает денежные средства, выделенные из централизованных и децентрализованных источников (фондов предприятий, отраслей и пр.), финансовых ресурсов для покрытия затрат на определенные цели[243]. Здесь же представлено и определение «бюджетные ассигнования» как предоставляемых из

---

[238] Поветкина Н.А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации//Журнал российского права. 2015. № 8. С. 77 – 89.

[239] См.: Harris C.L. (ed.) Government Spending and Land Values. Public Money and Private Gain. The University of Wisconsin Press, 1973; Федчук С.И. Некоторые вопросы финансирования бюджетных расходов на Украине, его признаки и формы в современных условиях//Финансовое право. 2010. № 5. С. 6 – 10.

[240] Маркелов К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок//Финансовое право. 2010. № 9. С. 2.

[241] Словарь иностранных слов. 11-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1984. С. 57.

[242] Борисов А.Б. Большой юридический словарь. М.: Книжный мир, 2010. С. 36.

[243] Словарь-справочник: экономика, внешняя торговля, выставки/авт.-сост. П.А. Кошель; под общ. ред. В.Л. Малькевича. М.: О-во сохранения лит. наследия, 2012. С. 15.

бюджета средств, министерствам, ведомствам и отдельным учреждениям на определенные виды расходов целевым назначением[244].

Нормативно бюджетные ассигнования закреплены как объемы денежных средств, предусмотренные в определенном финансовом году для исполнения бюджетных обязательств. Бюджетные расходы осуществляются в пределах утвержденных бюджетных ассигнований, формы которых совпадают с формами бюджетных расходов[245].

Регулирующие бюджетные правоотношения нормативные правовые акты определяют исчерпывающий перечень бюджетных ассигнований по разным направлениям, включая ассигнования на публичные закупки[246].

Содержание бюджетных ассигнований определено в отдельной статье БК РФ, предусматривающей финансирование таких направлений, как:

– обеспечение казенных учреждений;

– субсидии бюджетным и автономным учреждениям;

– субсидии некоммерческим организациям, не являющимся государственными учреждениями;

– бюджетные инвестиций в объекты государственной собственности;

– закупки и проч.

Бюджетные ассигнования выделяются в целях осуществления закупок для: оказания государственных услуг; разработки и ремонта вооружений, военной и специальной техники; пополнения государственного материального резерва.

Учитывая внушительное содержание целей для выделения бюджетных ассигнований, Минфину России поручено ведение перечня видов расходов бюджетной классификации (с Таблицей соответствия данных бюджетных

---

[244] Словарь-справочник: экономика, внешняя торговля, выставки/авт.-сост. П.А. Кошель; под общ. ред. В.Л. Малькевича. М.: О-во сохранения лит. наследия, 2012. С. 16.

[245] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 10.10.2012 № Ф09-9357/12 по делу № А60-24851/2012//[Электронный ресурс]. URL. http://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/799d4560-0a0d-4559-9ea4-be4fac626be2/f3c28a47-f793-4f3c-a770-ccc3baafb1f8/A60-24851-2012_20121010_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения 09.03.2024).

[246] Курбатова С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 11.

ассигнований видам расходов классификации расходов бюджетов)[247], что позволяет осуществлять эффективный контроль сводной бюджетной росписи бюджетов разного уровня.

В целях планирования бюджетных ассигнований в процессе составления проектов бюджетов бюджетных и казенных учреждений формируется государственное задание, определяющее требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), категориям лиц, условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг[248]. Например, для казенного учреждения такое задание формируется ГРБС путем принятия соответствующего решения на срок до одного года или до 3-х лет (п. 3 ст. 69.2 БК РФ).

По мнению Н.М. Нуриахметова, финансовое обеспечение закупок состоит двух этапов: формирование государственного задания и финансовое обеспечение их выполнения[249]. Вместе с тем, Ю.В. Пятковская отмечает отсутствие однозначного основания для принятия главным распорядителем бюджетных средств решения о составлении государственного задания[250].

Вышеуказанное свидетельствует, что в настоящее время порядок и правовая основа финансового обеспечения публичных закупок определены ст. 69, 70 БК РФ, а также Постановлением № 640 (формирование государственного задания и финансового обеспечения закупок федеральных государственных учреждений).

Принимая во внимание, что ЛБО – это объем прав в денежном выражении на принятие казенным учреждением бюджетных обязательств и (или) их исполнение

---

[247] См.: Письмо Минфина России от 11.12.2013 № 02-05-010/54434 «О направлении перечня видов расходов бюджетной классификации по расходам на оказание государственных услуг (выполнение работ)»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[248] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»)» (в ред. от 10.12.2021) (далее – Постановление № 640)//СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226; 2021. № 51. Ст. 8843.

[249] Нуриахметов Н.М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг//Финансовое право. 2016. № 9. С. 8.

[250] Пятковская Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис…докт. юрид. наук. М., 2017. С. 239.

в текущем финансовом году, включая плановый период, то, такие лимиты и бюджетные ассигнования не тождественны.

ЛБО являются своего рода правилом и устанавливаются на законодательном уровне. Бюджетные ассигнования – денежные средства публичной власти, которые предоставлены для выполнения определенных функций. Например, казенному учреждению предоставляются бюджетные ассигнования на осуществление закупок (ст. 69.1 и 70 БК РФ). Объем ассигнований не известен до утверждения закона о бюджете.

Следовательно, казенному учреждению могут быть известны исключительно предельные лимиты ассигнований для принятия и исполнения денежных обязательств, санкционирование оплаты которых возможно после заключения и исполнения контракта. Таким образом, контракт – является основанием для осуществления бюджетных расходов.

Особенностью Закона № 44-ФЗ является то, что заказчики – это не только органы публичной власти, казенные учреждения, но и бюджетные, автономные учреждения, унитарные предприятия, иные юридические лица. Бюджетные и автономные учреждения финансируется из бюджета в форме субсидий. В предыдущей редакции БК РФ субсидия рассматривалась в качестве бюджетных средств, предоставляемых бюджету другого уровня, физическому, юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов[251]. В действующей редакции БК РФ подобное определение отсутствует.

В научных исследованиях под субсидией понимают:

– бюджетные средства на условиях долевого финансирования целевых расходов[252];

[251] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 02.11.2007)//СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823 (редакция утратила силу).

[252] Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. С. 209.

– форму межбюджетного трансферта, предоставляемого из бюджета бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств[253];

– вид бюджетных средств бюджета вышестоящего уровня, выделяемых в бюджет нижестоящего уровня на финансирование мероприятий по актам и целевым программам, на условиях долевого участия в финансировании, и возвращаемые при нецелевом использовании[254].

В трудах зарубежных ученых представлены неоднозначные мнения относительно эффективности субсидий как источника финансирования расходов[255]. В частности отмечено, что субсидии оказывают позитивный эффект на региональную экономику в менее инновационных и экономически слабых регионах, а в экономически сильных регионах наоборот – низкий или даже отрицательный эффект[256]. Кроме того, во многих зарубежных странах косвенные субсидии представлены в виде сокращения налоговых обязательств, льготных кредитов, гарантированной закупкой товаров или услуг для стимулирования определенного вида деятельности[257].

Анализу подверглись различные точки зрения в части определения субсидии в качестве источника финансового обеспечения публичных закупок. Отметим, что большинство ученых отрицательно относится к подобной форме финансирования. Так, О.И. Баженова акцентирует внимание на том, что по мнению И.Ю. Артемьева, «бюджетные субсидии на поддержку государственных учреждений приводят к

---

[253] Астафуров Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 7.

[254] Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

[255] Ciaian P., & Swinnen J. Credit market imperfections and the distribution of policy rents//American Journal of Agricultural Economics. 2009. № 91(4). P. 1124 – 1139; Hennessy D.A. The production effects of agricultural income support policies under uncertainty//American Journal of Agricultural Economics. 1998. № 80(1). P. 46 – 57; Minviel J.J., & Latruffe L. Effect of public subsidies on farm technical efficiency: A meta-analysis of empirical results//Applied Economics. 2017. № 49(2). P. 213 – 226; Brenner T., Pudelko F. The effects of public research and subsidies on regional structural strength//Journal of evolutionary economics. 2017. V. 29. Issue 5. P. 1433 – 1458.

[256] Там же. P. 1433.

[257] Harris C.L. (ed.) Government Spending and Land Values. Public Money and Private Gain. The University of Wisconsin Press, 1973.

уничтожению частного предпринимательства и отсутствию конкуренции между частным и государственным сектором...»[258].

Бюджетные ассигнования для государственных учреждений не допустимо рассматривать в качестве самостоятельной формы расходов бюджета (виды ассигнований не предопределяют правила и закономерности формирования расходов публичным субъектом). Поэтому финансовое обеспечение может быть выражено предоставлением бюджетных ассигнований:

– на цели оплаты госзаказа;

– на субсидирование госзаказа[259].

Допуская, что финансовое обеспечение заказчиков осуществляется путем доведения ЛБО, либо путем субсидирования, в том числе целевые субсидии, позиция С.С. Курбатовой является наиболее обоснованной в части финансового обеспечения публичных закупок. Дополнительно отметим, что бюджетными расходами являются не денежные средства, а обязательства по передаче средств бюджета в наличной либо безналичной форме с применением электронных средств передачи информации.

Финансовое обеспечение публичных закупок в рамках государственного задания – это процедура расчета объема необходимого финансового обеспечения, рассчитанного на основе нормативных затрат и затрат на уплату налогов[260].

Следует учесть, что для финансового обеспечения публичных закупок установлена возможность использования казначейского сопровождения,

---

[258] См.: Баженова О.И. Проблемы предоставления субсидий муниципальным предприятиям, или Борьба за конкуренцию продолжается//Право и экономика. 2014. № 2. С. 8 – 18; ссылка на электронный ресурс: «Выступление руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева 13.05.2013 на пресс-конференции «Развитие конкуренции и антимонопольное регулирование: «дорожная карта» URL: http://www.fas.gov.ru/press-center/video/video_91.html в Интернете отсутствует (дата обращения 13.12.2019).

[259] Курбатова С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 12.

[260] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»)» (в ред. от 10.12.2021)//СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4226; 2021. № 51. Ст. 8843; Нуриахметов Н.М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг//Финансовое право. 2016. № 9. С. 9.

способствующего дополнительному контролю расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Для операций в сфере публичных закупок с средствами юридических лиц – неучастников бюджетного процесса Федеральное казначейство открывает счета в учреждениях ЦБ РФ по следующим основаниям:

1) наличие содержащих авансовые платежи контрактов (договоров), заключаемых получателями субсидий и бюджетных инвестиций с исполнителями по контрактам (договорам), источником финансирования которых являются такие субсидии и бюджетные инвестиции;

2) наличие содержащих авансовые платежи контрактов, заключаемых на сумму 100 000 000 руб. и более;

3) наличие контрактов, заключаемых в соответствии с актами Президента Российской Федерации и/или Правительства Российской Федерации на сумму более 600 000 руб., а также контрактов (договоров), заключенных в целях исполнения указанных контрактов;

4) наличие контрактов, заключенных в целях реализации государственного оборонного заказа на сумму более 600 000 руб., а также контрактов (договоров), заключенных в рамках исполнения указанных контрактов;

5) наличие содержащих авансовые платежи контрактов (договоров), заключенных исполнителями и соисполнителями в рамках исполнения контрактов на сумму 100 000 000 руб. и более[261].

Операции по списанию денежных средств в части расходов юридических лиц, отраженных на лицевых счетах неучастника бюджетного процесса, проводятся после санкционирования расходов казначейством и проверки документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств.

Контракты, подлежащие казначейскому сопровождению, содержат условия запрета перечисления целевых средств в качестве взноса в уставный капитал,

[261] Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»//СЗ РФ. 2021. № 50 (Часть III); Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 № 2460 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (в ред. от 02.12.2022)//СЗ РФ. 2022. № 1 (часть II). Ст. 167; 2022. № 50 (часть IV). Ст. 8917.

оплаты обязательств юридического лица и проч., а также обязанность хозяйствующего субъекта-контрагента открыть лицевой счет в казначействе и предоставить документы, для санкционирования денежных средств[262].

Помимо общих положений казначейского сопровождения представим особенности сопровождения средств, получаемых юридическими лицами на основании контрактов, заключенных с единственным хозяйствующим субъектом-контрагентом. К перечисленному выше дополняются условия о:

– перечислении целевых средств по контракту, заключенному с единственным хозяйствующим субъектом-контрагентом на банковский счет, последнего (при частичном исполнении контракта и приемке заказчиком выполненного обязательства заказчик согласует стоимость оплаты и размер прибыли в соответствии с национальными правовыми актами);

– перечислении прибыли по договору, заключенному в рамках исполнения контракта с единственным хозяйствующим субъектом-контрагентом на банковский счет последнего, в согласованном сторонами размере после исполнения контракта и представления в казначейство подтверждающего документа[263].

С учетом изложенного выше рассмотренные понятия «расходы бюджета», «расходные обязательства», «государственные расходы», «бюджетные обязательства», «бюджетные ассигнования» являются публичными обязательствами. Вместе с тем мы не можем согласиться с К.Б. Маркеловым[264] в полной мере, что закупки являются исключительно расходным обязательством

---

[262] Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»//СЗ РФ. 2021. № 50 (Часть III); Постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2021 № 2460 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (в ред. от 02.12.2022)//СЗ РФ. 2022. № 1 (часть II). Ст. 167; 2022. № 50 (часть IV). Ст. 8917; Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровождения») (в ред. от 11.12.2024)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 20.02.2025).

[263] Постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровождения») (в ред. от 11.12.2024)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 20.02.2025).

[264] См.: Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 166 с.

бюджета, поскольку для того, чтобы стать бюджетным, расходное обязательство должно быть отражено в законе о бюджете, однако у ряда заказчиков могут быть иные источники финансирования, помимо субсидий, на выполнение государственного задания, целевых субсидий.

Например, бюджетные, автономные и казенные учреждения в целях реализации публичной потребности обязаны осуществлять публичные закупки по нормам Закона № 44-ФЗ за счет субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, полученных при дарении или пожертвовании (иные средства).

В настоящее время особое внимание уделяется вопросам бюджетного финансирования публичных закупок, поэтому в исследовании акцент поставлен на основной источник их финансирования – средства соответствующего бюджета. Однако, проводимые в последние годы мероприятия, направленные на оптимизацию финансового обеспечения публичных закупок, не затронули проблемы планирования и ценообразования в закупках.

Таким образом, в структуре бюджета публичные закупки являются публичным расходным обязательством, которое становится бюджетным после принятия соответствующего правового акта о бюджете. Не все публичные расходные обязательства являются бюджетными, поскольку имеются иные источники их финансирования. Неопределенность объема бюджетного обязательства до момента принятия закона о бюджете позволяет заказчику ориентироваться исключительно на предельные лимиты денежных обязательств, оплата которых возможна по итогам исполнения контракта, являющегося основанием для бюджетных расходов. Таким образом, бюджетные ЛБО и ассигнования не являются тождественными, поскольку первые, как правило, устанавливаются на законодательном уровне и являются объемом прав в денежном выражении, а вторые – представляют собой денежные средства публичной власти, направленные на выполнение определенных функций в текущем финансовом году.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что для целей правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок предложено использование понятия «публичные расходы», под которым следует понимать совокупность финансовых средств, направленных на финансовое обеспечение публичных закупок. Специфика бюджетного обязательства заключается в отсутствии информации у заказчика о конкретном объеме предоставления бюджетных ассигнований до момента утверждения закона о бюджете. Заказчик владеет информацией о предельных лимитах ассигнований для принятия и исполнения денежных обязательств, оплата которых происходит на основании исполненного контракта.

Исследование публичных закупок как составной части бюджетных расходов предоставляет возможность рассмотреть правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок в системе права. Для определения места и роли правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок в системе права необходимо учесть:

– наличие, помимо средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, дополнительных источников финансового обеспечения (приносящая доход деятельность, жертвования, гранты);

– планирование закупок;

– основание для санкционирования оплаты (контракт)[265];

– приемку и оплату выполненного контрактного обязательства;

– казначейское и банковское сопровождение;

– обязательное применение мер ответственности (неустойка);

– порядок обращения взыскания на основании исполнительных документов на средства, не подлежащие казначейскому сопровождению;

– порядок соотношения начальной (максимальной) цены контракта и применения хозяйствующими субъектами специальных налоговых режимов;

---

[265] См.: пункты 20, 21 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2017; Определения Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2015 № 308-ЭС14-2538 по делу № А77-602/2013, от 03.08.2015 № 309-ЭС15-26 по делу № А60-7371/2014 и др.

– исполнение заказчиком функции налогового агента.

Вышеуказанное позволяет нам предположить, что финансовое обеспечение публичных закупок следует рассмотреть в качестве комплексного института права.

2.2. Принципы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок

Теоретическая неопределенность природы, роли и места принципов права в финансово-правовом регулировании публичных закупок требует их дальнейшего изучения несмотря на то, что «в современной правовой науке проблемы принципов права популярностью не пользуются»[266]. Вместе с тем, применение легально закрепленных принципов минимизирует число правовых коллизий, так как «эффективность регулирования общественных отношений в финансовой сфере во многом зависит от единства и непротиворечивости взглядов на систему принципов и источников права…»[267].

Исходя из того, что принципы и нормы права не должны смешиваться по своей сути, И.А. Цинделиани, утверждая о недопустимости смешения норм и принципов права, рассматривает последние как конструктор, формирующий содержание и реализацию норм права, от стадии определения ее содержания до правоприменения[268].

Рассмотрение принципов права актуализируется еще и тем, что в последние годы активно разрабатывается интегративная концепция права, основанная на взглядах о праве как единстве правовых идей (принципов), норм и отношений[269]. К примеру, Конституционный Суд Российской Федерации реализовывал на практике принципы, как регуляторы правоотношений, указывая на ограничение действий

---

[266] Гордиенко Т.Г. Принципы права – основа права и правовых систем//Личность и государство на рубеже веков: Сборник научных статей/Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алтайского государственного университета, 2000. С. 39.

[267] Пилипенко А.А. Принципы финансового права России: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 3, 4.

[268] См.: Принципы финансового права: монография/под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2022. С. 9 – 29.

[269] См.: Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография. М.: РГУП, 2018. 625 с.

властей требованиями справедливости и соразмерности, соответствия действующим нормам и общим принципам соответствующей отрасли права[270].

Роль принципов права не следует недооценивать в любой отрасли права, поэтому необходимо выявить и проанализировать принципы финансового обеспечения публичных закупок. В научных работах принципы рассматриваются, как общеобязательные исходные нормативно-юридические положения (значимые, универсальные, императивные). Выступая критерием правомерности поведения участников регулируемых отношений, принципы определяют правовое регулирование и обеспечивают единообразное формулирование норм права, как регулятора соответствующих правоотношений[271].

Функциональное назначение и объект отображения принципов позволяет их классифицировать на социально-правовые (отражают систему ценностей всего общества, имеют форму выражения и обеспечения, способствуют формированию и существованию права)[272] и специально-правовые (общеправовые, межотраслевые, отраслевые, отдельных институтов).

Общеправовые принципы финансово-правового регулирования достаточно хорошо исследованы научных трудах, однако абсолютное единство ученых (по количеству, содержанию и видам) не достигнуто[273]. Учитывая, что изучение общеправовых принципов не входит в цели и предмет исследования, перенесем акцент на изучение межотраслевых принципов, которые формируют общие идеи и правила регулирования исследуемых отношений.

---

[270] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2009 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим»//ВКС РФ. 2009. № 4.

[271] Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. С. 134.

[272] Там же. С.135.

[273] Химичева Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания//Финансовое право. 2009. № 2. С. 2 – 6; Соколова Э.Д. К вопросу о принципах финансового права//Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 215 – 219; Крохина Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве//Финансовое право. 2012. № 5. С. 8 – 11; Крохина Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации//Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 90 – 96; Беликов Е.Г. О понятии принципов финансового права как ориентира социального развития Российского государства//Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 5(106) С. 166 – 171; Цинделиани И.А. Принципы финансового права//Финансовое право. 2019. № 4. С. 3 – 9 и др.

В переводе с латинского языка «principium» означает основу, начало. Принцип формирует основную идею, мысль, необходимую для использования, соблюдения в определенной общественной сфере деятельности[274]. Философия закладывает в принцип идею базового понятия, основу какой-либо системы, обобщение и распространение определенного положения на все явления конкретной сферы[275]. К примеру: В. Даль, рассматривал принцип, как научное основание, правило, от которого не отступают[276].

Представленные подходы подтверждают факт традиционного рассмотрения принципов в юридической науке в качестве первичных норм права, конкретизирующих содержание последних. Однако, при одновременном рассмотрении правовых принципов и экономических отношений, следует учесть позицию Д.В. Винницкого, взявшего за основу для исследования принципов права утверждение Ф. Энгельса о постепенном переводе «экономических отношений в юридические принципы»[277]. Это подтверждает необходимость учета экономических интересов при формировании правовых идей.

Таким образом, эффективность регулирования отношений напрямую зависит от условий, объективных закономерностей развития и существования общества. Законодатель до принятия норм по регулированию каких-либо отношений обязан своевременно выявлять тенденции, правила формирования и развития последних. выявленные тенденции и правила, по сути, и являются принципами, составляющими норму права. Наша позиция основана на трудах ученых, рассматривавших принципы в качестве «объективных норм», сформировавшихся в результате деятельности власти по выявлению в общественных отношениях устойчивых связей, порядка их функционирования с последующим облачением в нормы права[278].

---

[274] См.: Национальная философская энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: http:// http://terme.ru/termin/princip.html (дата обращения: 19.06.2024).

[275] Розенталь М.М. Философский словарь. 3-е изд. М.: Политиздат; 1975. С. 329.

[276] Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 3. М.: Русский язык, 1980. С. 430.

[277] См.: Винницкий Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики/Д.В. Винницкий. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 181.

[278] См.: Лившиц Р.З. Теория права. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 195, 196; Синха С.П. Юриспруденция. Философия права: краткий курс: пер. с англ. М.: Издательский центр «Академия», 1996. С. 93;

Представляется, что финансово-правовое регулирование публичных закупок обязывают публичную власть учитывать ранее сложившиеся общепринятые закономерности, которые могут не отражать все связи и алгоритмы, однако будут способствовать пониманию сущности новых процессов. Однако перечень конкретных обстоятельств и объем их учета публичной властью для придания объективной значимости и нормативного оформления в настоящее время отсутствует.

Предлагаем рассмотреть принципы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок как исходные начала в совокупности с нормами финансового права, с учетом цели правового регулирования. Принимая во внимание, что правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок предложено рассматривать как комплексный институт публичного права, необходимо проанализировать весь спектр возможных базовых идей, составляющих основу его регулирования, и сформировать единую правовую конструкцию общих и специальных принципов данного института.

В связи с этим проведем анализ принципов конституционного и финансового права, обоснованных и закрепленных как доктринально, так и легально, а также принципов, предусмотренных актами права, регулирующими публичные закупки (фактически принципы административного права).

Принцип федерализма, как один из принципов конституционного права, определяет источник финансирования закупок (средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации).

Принцип защиты прав и свобод личности с учетом нормы ч. 1 ст. 55 Конституции Российской Федерации целесообразно рассматривать через соотношение публичного и частного интересов. Проблема баланса публичного и частного интересов неоднократно рассматривалась в науке, в правовых актах, а также судебных актах. Заявить однозначно о приоритете конкретного интереса не представляется возможным в силу значимости каждого для общества. Так,

---

Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения//Государство и право. 1999. № 5. С. 105.

Л.А. Нудненко в процессе рассмотрения государственного интереса выделяет следующие виды приоритета:

– государственных интересов над частными и публичными;

– публичного интереса при любых условиях и обстоятельствах, независимо от интересов государства и личности;

– частного интереса (интересов личности) над публичным (государственным, общественным)[279].

Приведенные выше подходы свидетельствуют о доминирующем приоритете публичного интереса. Так, приоритет публичного интереса при регулировании финансовых правоотношений отмечен Ю.А. Крохиной[280]. Принцип приоритета публичного интереса выражен использованием финансово-правовых институтов в целях государственного регулирования экономики, исходя из общезначимых задач общества[281]. Проходя сквозь структурные элементы финансового права, принцип приоритета публичного интереса определяет содержание направленности всего комплекса правового регулирования и необходимость «дозированного»[282] применения публично-правового метода регулирования исследуемых отношений.

Вместе с тем, человек и гражданин для получения прибыли путем участия в публичных закупках, преследует частный интерес, обеспечиваемый ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации. Он имеет право учредить хозяйственное общество, стать предпринимателем. Соответственно, частный интерес непосредственно участвует в реализации публичного интереса. Поэтому в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок необходимо учитывать частный интерес, за счет которого реализуется публичный.

Рассмотрим принцип приоритета публичного интереса. Заказчик, принимая решение о закупке, самостоятельно формирует требования к качеству, количеству (объему) необходимых товаров, работ, услуг (принцип приоритета публичного

---

[279] Нудненко Л.А. Конституционное право. М.: Юрайт, 2019. С. 50.

[280] Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2004. С. 57.

[281] Финансовое право: учебник/отв. ред. Н. И. Химичева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ. 2002. С. 39.

[282] См.: Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография/под общ. ред. докт. юрид. наук О.Ю. Бакаевой. М.: Юрлитинформ. 2010. С. 20.

интереса характерен для внутрихозяйственной работы заказчика). Однако позже, при определении цены закупки, принцип приоритета публичного интереса временно трансформируется в принцип баланса интересов (ценообразование, условия закупки и контракта требуют учета частного интереса). Не во всех случаях происходит трансформация приоритета публичного интереса в баланс интересов, что создает определенные проблемы на практике (например, отсутствие баланса штрафных санкций по контракту и т.д.)[283], что не способствует привлекательности публичных закупок.

В процессе исполнения контракта, включая приемку выполненного обязательства, происходит «восстановление» принципа приоритета публичного интереса, что неоднократно подтверждено результатами контрольных мероприятий (выявление неосновательного обогащения, нецелевого, неэффективного использования бюджетных средств). Сформировалась позиция судов, согласно которой защита частного интереса хозяйствующего субъекта не должна нивелировать публично-значимые цели закупки[284], что свидетельствует об определенной специфике заключаемого контракта. Публичная власть в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок обеспечивает легальность одних интересов, запрещая иные. Следовательно, финансовое обеспечение публичных закупок основано на наличии публичного и частного интересов.

Представленные выше примеры трансформации позволили отнести принцип приоритета публичного интереса к общим принципам правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, а принцип баланса публичного и частного интересов – к специальным.

---

[283] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 №570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 №1063» (в ред. от 02.08.2019)//СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5458; 2019. № 32. Ст. 4721.

[284] См.: Определения Верховного Суда Российской Федерации: от 07.09.2021 № 305-ЭС21-5987 по делу №А40-181659/2018; от 17.01.2022 № 302-ЭС21-17055 по делу № А58-6426/2020; от 20.06.2022 № 305-ЭС22-2014 по делу № А40-133808/2020 и др.

Интерес в публичных закупках, характеризующийся поведением субъекта, позволяет нам отчетливо выделить:

– интерес заказчика (качественные товары, работы, услуги с минимумом издержек);

– интерес хозяйствующего субъекта-контрагента (прибыль, иная нематериальная выгода).

Интерес заказчика – это публичный интерес, направленный на обеспечение публичной потребности, формируемой не всем обществом, а публичной властью в лице должностного лица на основе актов права. Интерес хозяйствующего субъекта-контрагента – это частный, преимущественно финансовый интерес, определяемый им самостоятельно.

Таким образом, в публичных закупках сталкиваются диаметрально противоположные, конфликтные интересы несмотря на то, что такой конфликт возможен и без участия публичной стороны (например, введение внешних экономических санкций). Но даже при введении внешних санкций проблемы частного интереса косвенно переходят в зону публичного, поскольку требуют государственной защиты[285].

Хозяйствующие субъекты добровольно участвуют в публичных закупках, без принуждения, однако ярко выраженный в Законе № 44-ФЗ приоритет публичного интереса не способствует увеличению числа участников закупок, не желающих в силу рисков принимать участие в сделках с нарушением баланса интересов. Интерес публичной власти заключается как в закупке необходимых товаров, работ, услуг, так и в обеспечении обороноспособности, национальной безопасности, безопасности жизни и здоровья граждан и т.д.[286]

---

[285] См.: Указ Президента Российской Федерации от 03.05.2022 № 252 «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» (в ред. от 22.12.2022)//СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3188; 2022. № 52. Ст. 9580; постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2022 № 851 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 3 мая 2022 № 252» (в ред. от 05.11.2022)//СЗ РФ. 2022. № 20. Ст. 3314; 2022. № 46. Ст. 8008 и др.

[286] См.: п.75 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»//Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

Отсутствие единообразного подхода в научных исследованиях, а также отсутствие единого отраслевого кодифицированного акта свидетельствуют о дискуссионности и неоднозначности правовой природы принципов финансового права[287]. Так, Ю.А. Крохина указывает, что «принципы финансового права формируются на основе правового опыта и культуры, базовых положений правовой системы с учетом достигнутого уровня развития финансового законодательства»[288].

Понятие «принципы финансового права» разработано Е.А. Ровинским в 60-х гг. XX века. Они были сформулированы «в качестве принципов финансовой деятельности государства, что нашло поддержку других авторов, поскольку финансовое право регулирует отношения, возникающие в финансовой деятельности государства. … закрепленные в правовых нормах исходные начала финансовой деятельности – являются принципами финансового права»[289]. Разделяя позицию Н.И. Химичевой, обратим внимание на принципы финансового права, так как именно «общие, научно обоснованные принципы финансового права должны служить основой для их конкретизации и развития в подотраслях и институтах финансового права»[290].

С правовым регулированием финансового обеспечения публичных закупок связаны следующие принципы финансового права: федерализм, законность, гласность, плановость.

Взаимосвязь правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок с бюджетной системой позволяет рассмотреть основополагающие начала, направленные на выделение средств для обеспечения публичного интереса. А поскольку принципы финансового права не имеют нормативного закрепления (формируются в результате научного осмысления базовых идей), рассмотрим возможность их применения в публичных закупках совместно с принципами

---

[287] См.: Цинделиани И.А. Принципы финансового права//Финансовое право. 2019. № 4. С. 3 – 9.

[288] Крохина Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации//Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 91, 92.

[289] Финансовое право: учеб./отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 46.

[290] См.: Химичева Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания//Финансовое право. 2009. № 2. С. 2 – 6.

бюджетной системы, что согласуется с позицией ученых, справедливо полагающих, что путем взаимопроникновения финансовое право и бюджетная система в совокупности воздействуют на иные имущественные отношения, свидетельствуя о факте межотраслевого правового регулирования[291].

Полагаем, что принципы финансового права и бюджетной системы нуждаются в переосмыслении (теория и практика) и в дополнении (баланс интересов в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок). Примечательно, что в научной литературе отражено мнение о назревшей необходимости легального закрепления в бюджетном законодательстве: специальных принципов бюджетного процесса[292], принципов организации бюджетного процесса[293].

В Законе № 44-ФЗ определены такие специальные принципы, как: прозрачность, конкуренция, профессионализм заказчика, стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за результативность обеспечения нужд и эффективность осуществления закупок.

Законодательство о бюджете содержит принципы бюджетной системы, которые допустимо проецировать на закупки, так как в научной литературе принципы права рассматривают как базовые идеи, закрепленные законодательно[294]. Поддерживая идею взаимосвязи формирования закупок с бюджетной системой[295], полагаем, что в целях правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок могут быть использованы

---

[291] См.: Цинделиани И.А. Система бюджетного права: современные концептуальные расходы//Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 29 – 30 ноября 2019 г. М.: РГУП, 2020. С. 631 – 641; Пауль А.Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования//Финансовое право. 2019. № 2. С. 19 – 23; Бюджетное право: учебник/под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2018. 400 с.

[292] Болтинова О.В. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2017. № 8. С. 47.

[293] Комягин Д.Л. Принципы организации бюджетного процесса//Казна и бюджет/отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. С. 180 – 188.

[294] См.: Лекции по советскому гражданскому процессу. Пособие/Гурвич М.А.; под ред. Бельдюгина В.Н. М., 1950. С. 25; Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2-х т. Т. 1 М.: Юрид. лит, 1981. С. 98; Реуф В.М. Специально-юридические принципы права: дис. … канд. юрид. наук**.** Самара, 2004. С.17.

[295] См.: Набиев Р.А., Арыкбаев Р.К. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок//Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 15. С. 18 – 21.

принципы: законности, прозрачности, плановости, эффективного использования бюджетных средств, адресности и целевого характера, совокупного покрытия расходов и ответственности.

Соблюдению требований финансовых норм субъектами публичных закупок способствует принцип законности, который происходит из ст. 1 Конституции Российской Федерации и определяет Российскую Федерацию правовым государством, в котором установлено верховенство права. В отечественной и зарубежной практике принцип законности считается одним из основных принципов. К примеру, используя принцип законности, Европейский суд признал незаконным финансирование некоторых статей бюджета Евросоюза в силу отсутствия специального закона, санкционирующего ассигнования, предусмотренные бюджетом союза[296].

Принцип федерализма в сочетании с принципом законности определяет полномочия и компетенцию органов публичной власти по назначению должностных лиц, ответственных за регулирование финансового обеспечения публичных закупок.

Используемый в бюджетной системе принцип прозрачности (ст. 36 БК РФ и ст. 13 проекта нового БК РФ[297]), характерен для процесса финансового обеспечения публичных закупок: публикация в СМИ утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении (информации о финансовом обеспечении публичных закупок); беспрепятственный доступ к информации, размещенной на едином портале бюджетной системы Российской Федерации в сети «Интернет».

Поскольку общество имеет право на контроль бюджета (источники, объемы, цели расходов и т.д.), в проекте нового БК РФ «принцип прозрачности» обозначен как «принцип подотчетности и прозрачности (открытости)».

Концепция развития ГИС «Электронный бюджет» обеспечивает устойчивость цифровой экономики, открытость информации о бюджетном

---

[296] См.: Execution of budget lines suspended following doubts as to legality of expenditure»: Case Comment (EU Focus) No. 12. 1998. P. 14 – 15.

[297] См.: Проект Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции от 07.02.2018 [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=121600 (дата обращения: 30.06.2024).

процессе, а также создает условия для повышения эффективности оказания государственных услуг путем изменения порядка финансирования государственных заданий[298]. Прозрачность расходов бюджета в публичных закупках реализуется функционалом ЕИС, интегрированной с иными внешними государственными информационными системами, в том числе с ГИС «Электронный бюджет», имеющей несколько подсистем, интегрирующих различные информационные потоки, в том числе по управлению закупками.

Принципы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок в условиях электронного бюджета характеризуются наличием следующих особенностей:

– правомерные действия участников отношений (публикация утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении, сведений о публичных закупках и пр.);

– правомерное бездействие участников отношений – воздержание от совершения противоправных действий (воздержание заказчика от передачи специализированной организации полномочий по ценообразованию и подписанию контракта; запрет специализированной организации на участие в организуемой закупке и т.д.);

– публичный интерес (в силу общественного характера закупок).

Значимость принципа прозрачности также отмечена органами судебной власти как необходимость обеспечения эффективного контроля со стороны гражданского общества за финансовой деятельностью государства[299].

В зарубежных странах прозрачность расходов бюджета в приоритете, в силу полного согласования с сущностью принципа информационной открытости, который определен в Конвенции ООН против коррупции[300]. Наглядным примером

---

[298] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р «Об одобрении Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (в ред. от 01.11.2021)//СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4773; 2021. № 46. Ст. 7699.

[299] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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»//РГ. Федеральный выпуск. 25.06.2004.

[300] Конвенция ООН против коррупции. 31.10.2003 (вступила в силу с 14.12.2005). Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»//СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780. (вступила в силу в Российской Федерации с 08.06.2006).

являются рекомендации МВФ: для Великобритании на обеспечение финансовой прозрачности в ходе бюджетного процесса[301]; для стран Ближнего Востока о ведении «on-line» структуры и процесса принятия бюджета с учетом национальных приоритетов и предпочтений[302].

Зарубежные ученые раскрывают принцип прозрачности через взаимосвязь бюджетных расходов с коррупцией или с неэффективностью занятых в закупках чиновников[303]. Этот принцип помимо получения необходимой информации дает представление о правилах и порядке реализации закупок[304].

Отечественные ученые признают эволюцию принципа прозрачности как результат формирования электронного бюджета с применением цифровых технологий, которые наделили публично-правовые образования большей ответственностью, а общество – большими правами[305]. Деятельность публичной власти по формированию, распределению и использованию финансовых ресурсов на основе разрабатываемых финансовых планов, основана на использовании принципа плановости. Бюджеты бюджетной системы Российской Федерации – это форма финансовых планов, а использование информационных технологий позволяет в режиме реального времени уточнять такие планы (онлайн-сервис «планирование затрат»)[306].

В.Е. Чиркин полагает, что планирование и прогнозирование, являясь важным элементом социально-регуляционного государства, используется многими станами мира[307]. Данный вывод находи подтверждение в бюджетной практике странах Евросоюза, правительства которых при планировании бюджетов обязано

---

[301] См.: Sanger C. The new Budget process and its implications for tax policy making. British Tax Review, No. 2, 2018. P. 168 – 175.

[302] См.: Abdellatif L.M., Zaky M., Ramadan M., Mazahreh J., Elghandour I. Transparency of law making and fiscal democracy in the Middle East. Public Sector Economics, No. 43(1), 2019. P. 49 – 77.

[303] Bandiera O. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment//American Economic Review, 2009. Vol. 99 No. 4. P. 1278 – 1308.

[304] Arrowsmith S. Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement. International & Comparative Law Quarterly. 1998. No. 47. P. 793 – 796.

[305] См.: Рыбакова С.В., Савина А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий//Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10. С. 38 – 46.

[306] См.: Ilyin A.V., Ilyin V.D. Variational online budgeting taking into account the priorities of expense items//Agris On-line Papers in Economics and Informatics. 2016. № 8(3). С. 53.

[307] См.: Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы//Журнал российского права. 2008. № 12. С. 26, 27.

обеспечивать их соответствие бюджетным правилам Европейского валютного союза (например, предоставление проектов бюджетов установлено в виду увеличения числа дефицитных бюджетов)[308].

В Российской Федерации для финансового планирования применяются программы по различным сферам и отраслям социально-экономического развития на перспективу. Программы помогают прогнозировать процессы мобилизации и использования финансовых ресурсов на длительный период, а также реализовать годовое финансовое планирование. Так, Е.В. Рябова, отмечала: «плановость имманентно присуща финансовой деятельности публично-правовых образований, где на первом месте стоит точность и рациональность постановки и решения стратегических и тактических задач»[309]. Поэтому мы разделяем доводы Е.В. Кудряшовой и И.И. Кучерова, указавших, что «в сфере использования государственных средств следует стремиться не к бездумной минимизации расходов и искусственной экономии, а к правильному использованию запланированного объема фондов, предназначенных для закупки качественных и необходимых товаров, работ, услуг»[310].

Таким образом, основой бюджетного планирования является принцип плановости. Он определяет: общий объем и источники поступления бюджетных средств при помощи единой методики расчета бюджетной обеспеченности; нормы и нормативы затрат на оказание государственных услуг; направления использования бюджетных средств.

Сущность принципа плановости заключается в постановке конкретных параметров, достигнуть которые следует в заданное время при соблюдении запланированных параметров, а любые отклонения являются нарушением.

Национальное бюджетное планирование является среднесрочным (бюджет текущего года и планового периода). Указанное не способствует эффективности

---

[308] См.: Seyad Sideek M. A legal analysis of the control of national budgets by the EU institutions. Journal of International Banking Law and Regulation, No. 30(5), 2015. P. 251 – 260.

[309] См.: Рябова Е.В. Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации//Финансовое право. 2014. № 7. С.17, 18.

[310] Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография/Е.В. Кудряшова. Отв. ред. И.И. Кучеров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2019. С. 262, 263.

финансового обеспечения публичных закупок, поскольку многие заказчики нуждаются в планировании на более длительный срок, обеспечивая баланс публичного и частного интересов.

Принцип эффективного использования бюджетных средств обязывает заказчиков обеспечить достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономность) или достижение наилучшего результата с использованием определенного объема средств (результативность). Парадигма «минимальная цена – наилучший результат» определена БК РФ. Этот подход соотносится с позицией А.Р. Валеева, который вывел эффективность использования средств бюджета через взаимосвязанные категории: экономичность (минимум средств для результата либо максимум результата при заданном минимуме), продуктивность (соотношение расходов бюджета к затраченным ресурсам), результативность (наличие результата использования средств бюджета)[311].

Принцип эффективного использования бюджетных средств в Законе № 44-ФЗ ограничен нормами формирования, расчета и обоснования НМЦК. Нормы Закона № 44-ФЗ не учитывают соотношение «цена-качество», а также совокупность трансакционных издержек субъектов публичных закупок. Например, конкурентные процедуры нецелесообразны в случаях, когда величина предполагаемой экономии будет ниже понесенных заказчиком трансакционных издержек[312]. Помимо трансакционных издержек существуют установленные Законом № 44-ФЗ преференции СМП, СОНО и т.д. Использование данных преференций не соответствует принципу эффективного использования бюджетных средств, поскольку не позволяет заказчику экономить бюджетные средства, которые фактически «возвращаются» данным хозяйствующим субъектам в качестве конкурентного преимущества.

---

[311] Валеев А.Р. Эффективность бюджетных расходов: планирование и контроль (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. … канд. экон. наук**.** М., 2012. С. 12.

[312] Cyrus S., Amemba P., Getuno N., Ngana M. Challenges Affecting Public Procurement Performance Process in Kenya//European Journal of Business and Management. 2015. Vol. 7. № 7. P. 278.

Принцип эффективности публичных расходов, несмотря на его закрепление в ст. 34 БК РФ, не имеет полного нормативного установления. Подтверждает данный факт Е.А. Барыкин, указавший на отсутствие легального определения понятия «эффективность публичных расходов» и несогласованностью предусматриваемых целей расходования средств с критериями эффективности[313].

Из этого следует, что принцип эффективного использования бюджетных средств тесно связан со всеми принципами бюджетной системы. Значит при формировании публичной потребности необходимо учитывать приоритеты, устанавливаемые публичной властью и отражаемые в документах бюджетного процесса. К примеру, в прогнозе социально-экономического развития территории, способствующем планированию бюджета на очередной финансовый год[314].

При составлении и исполнении бюджета публичная власть принимает за основу цель достижения результата (запланированный или наилучший). В первом случае акцент в сторону экономии бюджета, что нивелирует интерес участников закупок (получение прибыли). Во втором – обеспечиваются, как публичный, так и частный интересы.

Принцип ответственности за результативность обеспечения нужд и эффективности осуществления закупок, который определен Законом № 44-ФЗ, мы относим к принципам административного права, поэтому для его рассмотрения следует обратиться к отрасли права, в которой данный принцип обеспечивает эффективность реализации властной деятельности.

Эффективность власти – это состояние ее организации и осуществления. Она обеспечивает достижение правовыми средствами целей, исходя из интересов различных групп, основанных на социально-ценностном содержании правовой регламентации. Результативность власти по мнению О.В. Шмалий – это степень соответствия содержания и результатов управления… и рациональность,

---

[313] Барыкин Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10.

[314] Шевченко М., Ошурков А. Государственный заказ – что это такое и что должен знать о нем третий сектор//Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». 2002. С. 41 – 56.

отражающая степень достижения поставленных целей с минимальными затратами[315].

Эффективность (больше экономическое, чем правовое понятие) – это соотношение достигнутых результатов к затраченным ресурсам с заранее заданными временными параметрами, качественными характеристиками и объемами (международный стандарт ISO 9000:20086).

Результативность – это степень достижения запланированных результатов (целеполагание). В целом эффективность по ISO соответствует закрепленному в БК РФ принципу эффективности использования бюджетных средств, несмотря на отсутствие в кодексе норм, определяющих порядок реализации публичных закупок с учетом эффективности расходования бюджетных средств. Отсылочная норма ст. 72 БК РФ к Закону № 44-ФЗ не свидетельствует об исключительном и первоочередном применении в сфере закупок кодифицированных норм.

Следовательно, предусмотренный в Законе № 44-ФЗ принцип эффективности и результативности может быть выражен обеспечением конкуренции, прозрачностью процедуры, единством контрактной системы, профессионализмом заказчика, стимулированием инноваций. Однако данный подход не соответствует пониманию эффективности по стандарту ISO, а значит, и пониманию принципов финансового права.

Разрешая данное противоречие Конституционный Суд Российской Федерации указал, что конкретизация общего принципа эффективности использования средств бюджета происходит путем применения принципа ответственности за результативность обеспечения публичной потребности и эффективность закупки в рамках достижения целей Закона № 44-ФЗ[316].

---

[315] Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. … докт. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. 409 с.

[316] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.03.2018 № 601-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Преминина Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 9 и частью 1 статьи 12 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Аналогичный подход представлен в иных судебных актах, которые учитывают специальные принципы сферы закупок в сочетании с отраслевыми принципами права. Так, по мнению Президиума ВАС РФ основной задачей законодательства о закупках является не обеспечение максимально широкого круга участников, а выявление лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в указанной сфере[317]. Верховный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал данную позицию[318].

Неопределенность в понимании сущности принципа ответственности за результативность обеспечения нужд и эффективности осуществления закупок не способствует достижению истинной цели публичных закупок – реализации публичного интереса. Следовательно, в процессе правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок для достижения эффективности и результативности использования бюджетных средств необходимо использовать принципы бюджетной системы.

Законодательство о публичных закупках основано в том числе на нормах БК РФ, отдельные положения которого (при сравнительно-правовом анализе и комплексном использовании) формируют определенные противоречия в правоприменительной практике. К примеру, принцип эффективного использования бюджетных средств не может быть реализован без учета принципа подведомственности расходов бюджетов, (требования к распределению бюджетных ассигнований и ЛБО). Это означает, что требование эффективного использования бюджетных средств нереализуемо без наличия требования о порядке распределения данных средств[319]. Но БК РФ не наделяет получателя и РБС обязанностью информировать ГРБС о результатах своей деятельности, что, в свою

---

[317] Постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28.12.2010 № 11017/10 по делу № А06-6611/2009//Вестник ВАС РФ. 2011. № 3.

[318] Определения Верховного Суда Российской Федерации от 25.01.2018 № 309-КГ17-21059 по делу № А60-56846/2016; от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629 по делу №А56-115357/2018; от 11.03.2020 № 308-ЭС19-13774 по делу №А32-28627/2015//Документы опубликованы не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[319] Воронцов О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. … канд. юрид. наук. М., 2019. С. 77.

очередь, не позволяет установить соотношение запланированных и достигнутых целей.

Принцип эффективности использования бюджетных средств легально закреплен в ст. 34 БК РФ в 2007 г.[320] для обеспечения устойчивой и прямой связи между программными актами и бюджетной системой. Реализация данного принципа исключительно участниками бюджетного процесса, среди которых отсутствуют бюджетные учреждения, создало правовую коллизию (бюджетные учреждения, по факту являясь получателями бюджетных ассигнований, – не являются ПБС).

Причина, с нашей точки зрения, состоит в правовой регламентации понятия «получатель бюджетных средств» (ПБС), предусматривающего принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования. Несмотря на то, что деятельность бюджетных учреждений направлена на обеспечение функций публичной власти, такая деятельность осуществляется учреждениями от своего имени. Указанное присутствует и в Законе № 44-ФЗ, (бюджетные учреждения осуществляют закупки для государственных нужд, но договор заключают от имени бюджетного учреждения). Отдельные авторы также отмечают, что «лицо, не обладающее статусом ПБС, несет ответственность за достижение цели бюджетного финансирования, которая определяется в документах, заключаемых с ПБС (контракт, гражданско-правовой договор)»[321].

Принимая во внимание вышеизложенное, получаем, что принцип эффективности использования бюджетных средств на бюджетные учреждения, которые являются заказчиками и несут ответственность за эффективность закупок, прямо не распространяется.

Сопоставление норм БК РФ и Закона № 44-ФЗ позволяет сделать вывод о том, что принцип эффективности осуществления закупок является производным от

---

[320] См.: Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 04.08.2023)//СЗ РФ. 2007. № 18. Ст. 2117; 2023. № 32 (часть I). Ст. 6148.

[321] Уголовно-правовая охрана бюджетных средств. Монография/Под общ. ред. Н.И. Пикурова и Е.Н. Карабановой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. С.13.

принципа эффективности использования бюджетных средств. Следовательно, данный принцип необходимо закрепить в качестве базового принципа публичных закупок, тогда как все остальные принципы по Закону № 44-ФЗ – дополняющими его.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предполагает доведение бюджетных ассигнований конкретным получателям с указанием цели их использования (например, целью выделения средств казенному учреждению – финансирование закупок для государственных нужд). Однако, бюджетные ассигнования на оказание государственных услуг не всегда рассматриваются в качестве самостоятельной формы расходов бюджета. Виды ассигнований не предопределяют правил и закономерностей формирования расходов публичным субъектом, поскольку финансовое обеспечение подобных услуг может выражаться в предоставлении бюджетных ассигнований, как на цели оплаты заказа, так и на его субсидирование[322].

Законодательство о бюджете предусматривает субсидии бюджетным и автономным учреждениям на финансирование государственного задания. Органы публичной власти устанавливают порядок и объем их предоставления в актах, предусматривающих обязательную проверку соблюдения получателем субсидии условий, целей и порядка ее предоставления. Это подтверждает наличие принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, выделяемых для финансового обеспечения публичных закупок. Положение о возврате в бюджет субсидий в случае недостижения целевых показателей[323], а также общие требования к нормативным актам, регулирующим предоставление финансовых

---

[322] Курбатова С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2016. С. 12.

[323] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями»//СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2926. (утратил силу с 02.10.2020); постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2024)//СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6069.

средств из соответствующих бюджетов[324], также указывают на целевой характер средств, выделяемых на закупки.

Реализация на практике принципа адресности и целевого характера бюджетных средств представлена в судебных актах о нецелевом использовании выделенных средств с их последующим возвратом в бюджет. К примеру, суд отказал областному бюджету в возврате субсидии, выделенной фонду для финансирования проекта. Фонд в силу банкротства и блокировки банком счета исполнителя не смог перечислить средства выделенной субсидии последнему. Следовательно, фонд был вправе не возвращать данную субсидию в бюджет, поскольку проект реализован, целевые показатели субсидии достигнуты. Субсидия осталась в распоряжении фонда из-за вины банка и процедуры банкротства хозяйствующего субъекта-контрагента[325].

Принцип совокупного покрытия расходов предусматривает оплату товаров, работ и услуг из общей массы средств бюджета, включая источники финансирования его дефицита. Указанное предопределяет невозможность отождествления источника финансового обеспечения с конкретной закупкой. Исключение составляют средства на выполнение программы перевооружения.

Поддерживая позицию Ю.А. Бабковой, рассматривавшей принцип обеспеченности в качестве исполнения всех расходных обязательств, обеспечиваемых предусмотренными в бюджете на соответствующий финансовый год бюджетными ассигнованиями[326], отметим, что ярче всего принцип совокупного покрытия расходов проявляет себя в процессе исполнительного производства (финансовое требование к заказчику). Для покрытия задолженности заказчик направляет в Федеральное казначейство платежный документ с указанием остатка

---

[324] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» (в ред. от 16.11.2024)//СЗ РФ. 2023. № 46. Ст. 8245; 2024. № 48. Ст. 7324.

[325] Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.10.2018 № 13АП-21119/2018 по делу № А56-45892/2018//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[326] Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук**.** М., 2010. С. 10.

объемов финансирования расходов, отраженных на его лицевом счете получателя средств бюджета согласно всем кодам бюджетной классификации.

Принцип прямой и косвенной финансовой поддержки отечественного производителя позволяет органам публичной власти устанавливать финансовую помощь контрагентам для минимизации их финансовой нагрузки. Прямая финансовая поддержка предоставляется в виде льготных кредитов, инвестиционных налоговых кредитов (ст. 66 НК РФ), налоговых льгот и каникул[327], субсидий[328] и т.д. Косвенная финансовая поддержка обеспечивается ценовым регулированием рынков[329]; таможенно-тарифной политикой[330]; установлением «входных барьеров» или запретов зарубежным компаниям участвовать в закупках и т.д.[331].

---

[327] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» (вместе с «Правилами предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам и страховых взносов») (в ред. от 07.11.2020)//СЗ РФ. 2019. № 15 (часть IV). Ст. 382; 2020. № 46. Ст. 7291.

[328] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 04.12.2019 № 1584 «Об утверждении Правил предоставления субсидий их федерального бюджета российским организациям на финансовое обеспечение части затрат, связанных со строительством крупнотоннажных судов» (в ред. от 25.12.2023)//СЗ РФ. 2019. № 50. Ст.7380; 2024. № 1 (часть I). Ст. 186; Постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2019 № 36 «Об утверждении Правил предоставления субсидий их федерального бюджета изготовителям воздушных судов и их составных частей на финансовое обеспечение части затрат, связанных с созданием, производством, реализацией и обслуживанием самолетов семейства МС-21» (в ред. от 22.09.2022)//СЗ РФ. 2019. № 5. Ст. 382; 2022. № 39. Ст. 6642.

[329] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» (в ред. от 06.11.2024)//СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5851; 2024. № 47. Ст. 7111.

[330] См.: Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[331] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Положением о требованиях к форме и содержанию отчета об объеме закупок товаров российского происхождения, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими гражданами, российскими юридическими лицами, о порядке формирования и размещения такого отчета в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», о порядке предоставления федеральному органу исполнительной власти, указанному в части 7 статьи 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и части 7 статьи 3.1-4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», доступа к информации, содержащейся в таких отчетах, размещенных в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о порядке рассмотрения таких отчетов и оценки результатов осуществления в отчетном году указанных закупок этим федеральным органом исполнительной власти»)//СЗ РФ. № 53 (часть I). Ст. 8704; Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» (утратило силу с 01.01.2025)//СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2993; Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 617

Принцип сбалансированности бюджета обеспечивает соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов на закупки требуемых товаров, работ, услуг суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита… (ст. 33 БК РФ).

Определить значимость каждого из рассмотренных принципов в отдельности в целом не предоставляется возможным. Недостаточность системного подхода к правовому регулированию финансового обеспечения публичных закупок предопределило наличие массы правовых актов разной юридической силы, содержание которых «размывает» границы отраслей права. Поэтому базовые принципы бюджетной системы не нашли по отражения в Законе № 44-ФЗ.

Принципы, определенные Законом № 44-ФЗ, имеют ярко выраженный административный характер. Обособленное от принципов финансового и бюджетного права применение таких принципов, не позволяет достичь истинную цель публичных закупок – обеспечение публичного интереса с учетом эффективного расхода бюджетных средств. Происходит усиление императивного воздействия публичной власти, которое не позволяет адаптировать закупки к эффективному расходу средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (в административном и финансовом праве понятие «эффективность» имеет разное содержание). Таким образом, принципы обеспечивают процедурный подход процесса распределения средств среди хозяйствующих субъектов вместо реализации публичного интереса.

Принципы права, как эталон законности определяют пределы финансово-правового регулирования публичных закупок (выражены абстрактно либо непосредственно сформулированы и закреплены в кодифицированных или специальных нормах права).

Регулирование сферы публичных закупок нормами административного, гражданского и финансового права не позволяет в полной мере использовать одновременно принципы финансового права и Закона № 44-ФЗ. Приоритет нормам

«Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утратило силу с 01.01.2025)//СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2994.

административного права, тотальный административный контроль публичных закупок не способствует повышению эффективности расхода бюджетных средств.

В структуре финансового права невозможно выявить принципы, которые определяют смысл или результат финансовой деятельности публичной власти в процессе финансового обеспечения публичных закупок. Анализ принципов финансового права, а также бюджетной системы в их совокупности позволил выработать рекомендации для закрепления общих и специальных принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок (единая правовая конструкция).

К общим отнесены принципы федерализма, прозрачности, плановости, приоритета публичного интереса. К специальным – принципы профессионализма заказчика, единства контрактной системы в сфере закупок, добросовестной конкуренции, баланса публичных и частных интересов, прямой и косвенной финансовой поддержки национального производителя, ответственности за результативность и эффективность закупки, совокупного покрытия расходов, сбалансированности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств, эффективности публичных расходов.

Показана особенность финансово-правовых и административно-правовых принципов в процессе воздействия на порядок финансово-правового регулирования публичных закупок. Кроме того, исследование принципов подтверждает гипотезу об отнесении правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок к комплексному институту публичного права.

На примере судебной практики показана временная трансформация принципа приоритета публичного интереса в принцип баланса публичного и частного интересов.

2.3. Правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок как комплексный институт публичного права

Для определения места правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок в системе права необходимо проанализировать данную

правовую категорию с использованием системного подхода, позволяющего всесторонне охарактеризовать правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок в системе финансового права. Теоретические и практические основы системного подхода исследовались не только отечественными[332], но и зарубежными[333] учеными. Приведем пример системного подхода О.Н. Горбуновой в части обоснования целесообразности учета свойств системы в финансовом праве, где заданный результат достигается при соблюдении двух условий:

а) обеспечение прямой и обратной связей между системами всех уровней и внутри систем;

б) саморегулирование систем всех уровней (диалектическое развитие)[334].

По мнению ученого, системный подход позволяет рассмотреть финансовое право, как систему, обозначив в данное системе место правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, рассмотрение которого начнем с определения понятий «система права» и «система финансового права».

Системный подход в отечественном праве получил начало и развитие в конце XIX в. в работах российского ученого Г.Ф. Шершеневича, рассматривающего систему права (в том числе частного и публичного) как целостное образование, состоящее из отдельных элементов[335]. В последствии многие ученые представляли систему в качестве объективной формы существования права. Так, В.М. Хвостов рассматривал систему права в качестве позитивного результата сочетания разрозненных и разновременных норм права в единый объект, позволяющий изучить, обнаружить недостатки и противоречия отдельных норм[336].

---

[332] См.: Садовский В.Н. Системный подход и общая теория систем: статус, основные проблемы и перспективы развития//Системные исследования. М.: Наука, 1980. С. 29 – 54; Блауберг И.В., Юдин, Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Из-во «Наука», 1973. 270 с.; Богданов А.А. Тектология (всеобщая организационная наука). Кн. 1. М.: Экономика, 1989. 304 с. и др.

[333] Bertalanffy L. von. System Theory. Fondations, Developmenl, Applications. N.Y., 1969. 289 p.; Ван Гиг Дж. Пикладная общая теория систем. Том 1. М.: Мир, 1981. 336 с.; Джонсон Р., Каст Ф., Розенцвейг Д. Системы и руководство. М.: Советское радио, 1971. 648 с.

[334] Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 1996. С. 17.

[335] См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: в 4-х т. Т.III. Философия права. М.: изд. Братьев Башмаковых, 1910. С. 514 – 567.

[336] Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк/[Сочинение] Профессора Московского Университета В.М. Хвостова; Константиновский Межевой Институт. М.: Университетская типография, 1905. [2], VI. С. 159 – 161.

Е.Н. Трубецкой предлагал рассматривать систему как «совокупность институтов, представляющих совместно отдел объективного права»[337].

В период развития и становления советской науки система права рассматривалась с обязательным учетом социально-политического и экономического аспектов[338]. Внимание уделялось построению системы права путем установления связей между отраслями права, систематизации принципов, определения задач и методов правового регулирования[339]. Указанное свидетельствует о представлении системности в праве на уровне межотраслевых связей.

Современный подход к изучению системы права сформировали труды В.М. Серых, раскрывшего потенциал системного подхода и сферы его применения[340]. В.А. Лебедев указал, что «финансовое законодательство может называться финансовым правом при выражении системы мер государства по получению средств и является целостным актом законодательной власти»[341].

В науке система финансового права представлена в качестве:

– единой взаимосвязи финансово-правовых норм, дифференцированных на отрасли (подотрасли), институты[342];

– особенности отношений частей (общей и особенной), регулируемых юридическими нормами[343];

– совокупности частей (общей и особенной), состоящих из правовых норм, объединенных единым предметом, задачами, методом регулирования[344];

---

[337] См.: Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1917. С. 85.

[338] См.: Бухарин Н.И. Теория исторического материализма: Популярный учебник марксисткой социологии/Н.И. Бухарин. 5-е изд., (стереотип). М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. С. 77 – 81.

[339] См.: Вышинский А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права. Материалы 1-го совещания научных работников права, 16 – 19 июля 1938 г. М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. С. 80 – 87.

[340] Сырых В.М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). М.: «Юридическая литература», 1980. С. 123, 124.

[341] Лебедев В.А. Финансовое право. Т. 1/[Соч.] В.А. Лебедева. Изд. 2-е, перераб. СПб.: типолитогр. А.М. Вольфа, 1889. С. 15.

[342] Советское финансовое право. Учебник/Бесчеревных В.В., Коган М.Л., Куфакова Н.А., Полонский Э.Г. и др.; отв. ред.: Бесчеревных В.В., Цыпкин С.Д. М.: Юрид. лит., 1982. С. 55, 56.

[343] См.: Ровинский Е.А. Советское финансовое право. Учебное пособие/Ровинский Е.А. М., 1957. С.17, 18; Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 35.

[344] Советское финансовое право: учебник/Бричко Л.В., Гуревич Г.С., Гусева В.В.; Отв. ред.: Гуревич Г.С. М.: Юрид. лит., 1985. С. 35, 36.

– совокупности взаимосвязанных, но взаимообусловленных в правовых институтах и подотраслях норм, регулирующих финансовую деятельность государства[345].

Критерии и принципы формирования частей – Общей (правовые особенности отрасли) и Особенной (содержание и правовая специфика институтов права) сформировала Р.О. Халфина[346]. Отсутствие в советский период развития системы финансового права единых критерий выделения институтов и подотраслей в структуре отрасли права позволило И.А. Цинделиани выявить логику большинства ученых – установить взаимосвязь финансово-правовых и финансово-экономических институтов[347].

Смена политического строя и экономической формации в России предопределила новые, преимущественно критические взгляды ученых на систему права. Так, В.В. Ершов отметил, что системный подход в праве сужает систему права путем выделения отраслей и институтов, включая в нее неправовые явления и проч. На основе данных выводов ученым предложено понятие «системы форм права, реализуемых в России» – как неорганичной системы, соединяющей обособленные нормы международного и внутригосударственного права, реализуемые в России»[348].

Рассмотренные подходы показали, что система финансового права имеет обязательное деление на общую и особенную части, а также отрасли (подотрасли) и институты права. Следовательно, сформировавшиеся подходы к определению понятия «система права» демонстрируют две сущности:

– систему права представлена совокупностью отраслей права как ее основных элементов;

– детальное раскрытие системы права через нормы отрасли права.

---

[345] См.: Финансовое право: учебник/под ред. Е.Ю. Грачевой. М., 2014. С. 33, 35; Финансовое право России: учебник/отв. ред. М.В. Карасева. М., 2013. С. 19 – 20, 34.

[346] Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права//Вопросы советского административного и финансового права. М.: Изд-во АН СССР, 1952. С. 209, 210.

[347] Цинделиани И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: Монография. М.: РАП, 2011. С. 38 – 39.

[348] См.: Ершов В.В. Система форм права, реализуемых в России/Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19 – 20 апреля 2010 года/отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М.: РАП, 2011. С. 23 – 31.

Поскольку традиционно в системе финансового права выделяются подотрасли и институты, полагаем необходимым определить в системе место правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок как института, который может быть рассмотрен как группа взаимосвязанных норм права либо как первичная правовая общность элемента общности более высокого порядка[349].

Под институтом права понимают:

– юридическую конструкцию, вид или способ соединения составляющих первичную общность системы права элементов[350];

– сравнительно небольшую, устойчивую группу норм права, которые регулируют близкие по своему характеру и содержанию общественные отношения, отличающиеся существенными особенностями[351];

– все в праве – от самого права и до его единичных норм[352];

– совокупность норм права в области общественных отношений той или иной формы общественного устройства[353];

– небольшую совокупность взаимосвязанных юридических норм, регулирующих схожие, близкие по содержанию общественные отношения[354];

– обособленный комплекс норм права, регулирующий с помощью специфических приемов и способов однородный вид или сторону общественных отношений[355].

С.С. Алексеев кратко с помощью трех признаков охарактеризовал институт права: однородность фактического содержания, юридическое единство норм и

---

[349] Алексеев С.С. Структура советского права/Алексеев С. С. М.: Юрид. лит., 1975. С. 119 – 120.

[350] Большая советская энциклопедия. М., 1953. Т. 22. С. 438.

[351] Теория государства и права. Курс лекций/под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 260.; Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 351.

[352] Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права)//Ученые записки ВНИИСЗ. 1968. Вып. 14. С. 54.

[353] См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка/под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М.: Русский язык. 1989. С. 251.

[354] Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М.: Издательский дом «Право и государство», 2005. С. 288.

[355] Керимова Е.А. Правовой институт: понятие и виды/под ред. И.Н. Сенякина. Сарат. гос. акад. права. Саратов, 2000. С. 15.

законодательная обособленность[356]. Рассматривая общность предмета регулирования отношений как их однородность, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин выделили в качестве главного критерия объединения норм в институт права именно однородность регулируемых данными нормами отношений[357]. Аналогично на однородность отношений обращают внимание М.И. Абдулаев[358] и И.Л. Бачило[359]. Акцент на самостоятельности общественных отношений, регулируемых системой взаимосвязанных норм, ставят В.С. Якушев[360] и А.С. Пиголкин[361]. С.А. Авакьян конкретизировал, что институт в сопоставлении с отраслью (подотраслью) права является более узкой совокупностью норм, связанных и обусловленных общностью предмета регулирования[362].

На основании вышеизложенного приходим к выводу, что правовые позиции порождают разные подходы к определению понятия «институт права», который формируется, как самостоятельный элемент отрасли права в целях реализации определенных специфических функций в процессе регулирования однородной группы самостоятельных общественных отношений. Он отличается специфическими понятиями и принципами, поскольку направлен на регламентацию отдельной группы правоотношений. К примеру, общая теория права институт права понимает как систему взаимосвязанных норм, призванных регулировать самостоятельную совокупность в общественных отношениях[363].

Переходя к финансово-правовым институтам, обратим внимание на содержание данного понятия, которое наиболее полно раскрыли Е.Ю. Грачева и

---

[356] Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 140.

[357] Конституционное право России: учебник/Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 35.

[358] Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М.: Финансовый контроль, 2004. С. 214.

[359] Информационное право: учебник/И.Л. Бачило. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. С. 126.

[360] Якушев В.С. О понятии правового института//Правоведение. 1970. № 6. С. 63.

[361] Общая теория права/под ред. А.С. Пиголкина, 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. С. 180.

[362] Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т./С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 92.

[363] Общая теория права/под ред. А.С. Пиголкина, 2-е изд., испр. и доп. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. С. 180.

Э.Д. Соколова, – через «совокупность однородных и взаимосвязанных (мобилизация и распределение денежных средств) экономических отношений»[364].

Институт финансового права может быть рассмотрен как «совокупность норм права, регулирующих однородные общественные отношения и удовлетворяющих определенным признакам (долженствованиям). Специальным финансово-правовым должествованиям характерно:

– обладание исчислимым мерным финансово-ценностным измерением;

– установление отношения между публичным и частным правом;

– образование своей юрисдикции как процесса квалификации отношений и ситуаций действительности на основе своих институтообразующих норм»[365].

При рассмотрении финансово-правового института как части финансовой системы, С.В. Запольский раскрыл его сущность, как «первичного самостоятельного структурного подразделения данной отрасли, где правовые нормы группируются по их юридическому содержанию»[366]. Ученый справедливо полагает, что «…создается впечатление, что законодатель вообще не ощущает единство финансового права и ведет противоречивую деятельность «поинститутно». Иначе невозможно объяснить отсутствие сквозных понятий и категорий даже для родственных нормативных актов, разрабатывающихся и принимающихся в одно и то же время, как, например, НК РФ и БК РФ. Еще менее заметны внутриотраслевые связи между удаленными друг от друга институтами, такими как страховое право и, скажем, бюджетное право. В этом аспекте наблюдается полная разинтегрированность – законодатель не считает финансовое законодательство и финансовое право чем-то агрегатированным»[367].

---

[364] Финансовое право: учебник для среднего профессионального образования/Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. 5-е изд., испр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 13.

[365] Институты финансового права/под ред. д.ю.н., профессора Н.М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. С. 47.

[366] Финансовое право: учебник/А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А. Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. С. 43, 64.

[367] Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. М.: РАП, Эксмо, 2008. С. 84.

Н.И. Химичева утверждала: «финансово-правовой институт объединяет правовые нормы, регулирующие более узкую и близкую по содержанию группу финансовых отношений, чем раздел или подотрасль»[368].

Следовательно, институтом финансового права является совокупность норм права, регулирующая однородные финансовые правоотношения, объединенные общими признаками и методами сбора, распределения или расходования финансовых средств. Приведенные выше правовые позиции позволяют сформировать вывод, что в качестве института права учеными рассматриваются взаимосвязанные и взаимообусловленные группы норм права, регулирующих однородные отношения. Указанное в своей совокупности подтверждает, что правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок является институтом права, поскольку представлено взаимосвязанными группами норм права, регулирующих однородные отношения. Более того, проанализированные в процессе исследовании судебные акты, регулирующие финансовое обеспечение публичных закупок, свидетельствуют о формировании нового института права.

Вместе с тем в настоящее время в науке финансового права нет точного понимания места правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, хотя предпринимались попытки рассмотреть закупки как структурный элемент в системе финансового права[369]. Так, А.Б. Золотарева предложила рассматривать закупки за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов как институт бюджетного права с легальным закреплением понятия «бюджетные закупки»[370]. За основу были взяты нормы Закона № 94-ФЗ, как «единственного догмата» эффективного расхода средств бюджета.

К.Б. Маркелов в процессе подготовки теоретических положений о правовой природе государственных закупок в системе бюджетного права указал на

---

[368] Цит. по: Финансовое право: учебник/под ред. Н.И. Химичевой. М., 2009. С. 59 – 60.

[369] См.: Золотарева А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 25 с.; Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 166 с.; Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук**.** Саратов, 2015. 239 с. и др.

[370] См.: Золотарева А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 25 с.

возможность отнесения рассматриваемых отношений к институту бюджетного права поскольку не только закупки связаны с бюджетным финансированием, но и обеспечиваются деятельностью определенных органов, являющихся «участниками бюджетной деятельности»[371].

Полагаем позицию К.Б. Маркелова в части отнесения закупок к институту бюджетного права не совсем верной, поскольку она не основана на полном исследовании определенных всех аспектов правового регулирования данной сферы. Не закупки, а именно правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок допустимо рассматривать в качестве института права. Кроме того, не рассмотрены такие вопросы, как, например, планирование, нормирование, финансовое обеспечение закупок и т.д.

В.А. Юдин обосновал «бюджетно-правовую природу контрактной системы, проявляющуюся в реализации бюджетно-правовых основ данной системы (бюджетного законодательства Российской Федерации)»[372]. Однако ученый не акцентировал внимание на том, что бюджетные учреждения не являются участниками бюджетного процесса, однако могут получать средства от приносящей доход деятельности.

Г.Р. Гафарова, основываясь на неразрывности и взаимозависимости бюджетного законодательства и планирования закупок, рассматривает государственные закупки, как институт бюджетного права[373].

Е.А. Малыхина с позиции приоритета императивных, публично-правовых форм и методов правового воздействия считает сферу закупок самостоятельным институтом финансового права (регулируется отраслевыми нормами и является одним из методов реализации финансовой деятельности государства)[374].

---

[371] Маркелов К.Б. … Указ. соч. С. 5, 11.

[372] См.: Юдин В.А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2021. С. 7 – 8.

[373] См.: Гафарова Г.Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве//Юридический мир. 2012. № 9. С. 25 – 29.

[374] Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 5, 13, 54.

В качестве обоснования ученый приводит следующие особенности, характеризующие сферу закупок как самостоятельный институт:

1) институт закупок регулирует родственные общественные отношения, (удовлетворение государственных потребностей путем расхода финансовых ресурсов через закупки);

2) нормы института закупок – это единый согласованный комплекс, регулирующий все этапы закупок для эффективного обеспечения нужд;

3) нормы института закупок закреплены в БК РФ и Законе № 44-ФЗ в качестве института финансового права (расходы на закупку)[375].

На наш взгляд, под институтом целесообразно понимать не регулируемые разными отраслями права публичные закупки, а именно правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок. Несмотря на то, что многие бюджетные правоотношения в финансовом обеспечении публичных закупок преобладают, само финансовое обеспечение шире и не ограничивается исключительно системой бюджетного права. В связи с этим предлагается правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок рассматривать как комплексный институт публичного права.

Представленный вывод соответствует тезисам Е.А. Ровинского, выявившем ранее наличие двух юридических институтов финансового права:

– единые институты (регулируют весь комплекс финансово-правовых отношений);

– комплексные институты (комплекс финансовых правоотношений регулируется не только финансовым правом, но и другими отраслями)[376].

Наличие значительного числа институтов, сформированных из норм отраслей права, с учетом приведенной выше специфики регулирования сферы закупок, требует исследования понятия комплексного института права[377].

---

[375] Там же. С. 50, 51.

[376] См.: Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права/Е.А. Ровинский. М.: Юрид. лит., 1960. С. 94; Финансовое право: методология исследований, генезис, система: монография/под ред. С.В. Запольского. М: РАП, 2013. С. 93.

[377] См.: Институты финансового права/под ред. докт. юрид. наук, профессора Н.М. Казанцева. М.: Юриспруденция, 2009. С. 53, 54.

В теории права комплексные институты являются достаточно сложной правовой конструкцией, которая порождает многочисленные дискуссии. В середине 50-х гг. XX в. состоялась вторая дискуссия о системе права, в рамках которой был рассмотрен вопрос о комплексном институте права. Результатом данной дискуссии стало утверждение о существовании институтов права, объединяющих нормы нескольких отраслей права, и о непосредственной связи системы законодательства с системой права через данные институты[378]. Более подробная разработка теории комплексных институтов произошла в середине 70-х гг. отечественными учеными.

Специфика комплексных институтов, как вторичных правовых образований, выражающих удвоение нормативного материала, была выявлена и доказана С.С. Алексеевым[379]. С.В. Поленина внесла значительный вклад в развитие теории комплексных институтов права, указывая на наличие двух видов: межотраслевые комплексные институты права и внутриотраслевые комплексные институты права[380].

Развивая теории комплексных институтов права, В.М. Сырых указал, что комплексные институты – это совокупность норм, конкретизирующих нормы одной отрасли права и дополняющих нормы иных отраслей права применительно к специфике ее предмета. Характерной чертой комплексного института является факт закрепления в источниках права «дочерней» отрасли норм «материнской» отрасли[381]. Аналогично Т.Я. Хабриева указывает на двойственную природу комплексных институтов[382].

Таким образом, комплексным институтом становится такой институт права, в котором регулирующие однородные отношения нормы относятся к разным отраслям права. Следовательно, комплексный институт права способен

---

[378] Дембо Л.И. О принципах построения системы права//Советское государство и право. 1956. № 8. С.93.

[379] Алексеев С.С. Структура советского права/С.С. Алексеев. М.: Юрид. лит., 1975. С. 156; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т.1. Свердловск, 1972. С. 159.

[380] Поленина С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права//Правоведение. 1975. № 3. С. 74, 75.

[381] См.: Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права//Журнал российского права. 2002. № 10. С. 22 – 27.

[382] Миграционное право России/Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2008. С. 9.

регулировать однородные, самостоятельные общественные отношения при помощи норм нескольких отраслей права (независимых друг от друга) через их сложную взаимосвязь и иерархию. Комплексный характер института права обусловлен наличием единого, преимущественно императивного, метода правового регулирования и предмета (правоотношения по реализации публичного интереса путем осуществления закупок).

Справедливо выделить необходимость взвешенного подхода при определении комплексного института, поскольку правовой акт, содержащий нормы различных отраслей права, не всегда свидетельствует о наличии комплексного института. Иное свидетельствовало бы о наличии множества комплексных институтов во всех отраслях права[383].

Учитывая, что отрасли и институты права характеризуются идентичными признаками, следует согласиться с уточнением В.М. Сырых: «межотраслевые институты проявляются в сфере действия родственных отраслей права, представляя собой не механическую совокупность, а гармоничный сплав разноотраслевых норм права, регулирующих общественные отношения». Ученым выделены признаки, характерные для комплексных правовых образований:

– нормы права закрепляются в источниках заимствующей отрасли права;

– нормы права одной отрасли используются в другой отрасли права;

– модификация норм права применительно к специфике предмета иной отрасли;

– нормы права применяются только в пределах одной, заимствующей отрасли права[384].

В целях определения правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок как комплексного института права необходимо выявить наличие существенных признаков, его характеризующих. Обобщая рассмотренные ранее теоретические положения, выделим характерные признаки правового

---

[383] Потапенко Е.Г. Комплексные образования в системе российского права//Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2013. Т. 13, вып. 3(1). С. 358 – 361.

[384] Сырых В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права//Журнал российского права. 2002. № 10. С. 22, 23.

регулирования финансового обеспечения публичных закупок как комплексного института права.

1. Предмет регулирования (группа однородных отношений). Нормы права группируются вследствие особенностей отношений, составляющих предмет правового регулирования. Финансирование публичных закупок реально соответствует современной практике развития отношений данной сферы и направлено на реализацию публичного интереса путем публичных закупок. Заметим, что институт права регулирует не всю совокупность однородных отношений (как отрасль права), а самостоятельную (обособленную) группу, связанную с финансированием закупок, как части финансовых правоотношений, входящих в предмет финансового права.

Признак предмета регулирования позволяет выявить какие отношения и каким методом права регулируются, а также разграничить понятия комплексного и межотраслевого института. С нашей точки зрения, комплексный институт, пусть и формально, но всегда можно отнести к межотраслевому образованию, тогда как комплексному институту не всегда соответствует межотраслевой характер.

2. Наличие возможности образовать правовую общность более высокого уровня (подотрасль права), сохраняя при этом свою автономность и юридическое своеобразие. Полагаем, что комплексный институт права, имея определенный предмет правового регулирования, воздействует на сформированные отношения при помощи методов иных отраслей и институтов права, исключая полную интеграцию используемых норм. Отсутствие такой интеграции и синергии норм права фактически сохраняет отраслевую принадлежность комплексного института и не позволяет пограничному институту, используя подвижные предметно-регулятивные связи, «перейти в новый статус» подотрасли.

3. Юридическое единство норм права, заключающееся в том, что применительно к правовому регулированию финансового обеспечения публичных закупок как комплексному институту права оно характеризуется наличием норм одновременно:

– конституционного, муниципального, административного права (подготовка, планирование и реализация конкурентных и неконкурентных процедур закупок, антимонопольные требования к торгам и административная ответственность);

– финансового права (заказчиками выступают органы публичной власти, учреждения или организации, обеспечивая публичный интерес);

– бюджетного права (бюджетный процесс и расходы бюджета, бюджетный контроль и бюджетная ответственность и т.д.);

– налогового права (взимание налогов в качестве налогового агента, налоговый контроль и ответственность);

– банковского права (специальные счета и банковское сопровождение закупок);

– норм, регулирующих финансовый контроль и финансовую ответственность, кредитование, эмиссию, госдолг при дефиците бюджета, казначейское сопровождение;

– гражданского права (порядок приемки и оплаты выполненного контрактного обязательства, ответственность сторон контракта и применение неустойки, требования к качеству приобретаемой продукции, которые выступают в качестве объектов гражданских прав).

4. Наличие основных функций института права, определяющих его значение в системе права:

− полнота (качество) регулируемых отношений;

− целостность и устойчивость системы финансового права;

− определение содержания публичных закупок в системе финансовой деятельности, включая их регулирование.

5. Сочетание совокупности норм права, как регулятора отношений, и принципов права. Так, И.А. Цинделиани, выделяя институты принципов бюджетного права, отмечает, что само бюджетное право, находясь в тесном взаимодействии не только с институтами и подотраслями финансового права, но и с иными отраслями права, создает возможность для образования пограничных

институтов, прежде всего с гражданским правом, правовая природа которых требует дополнительного исследования и осмысления. Ученым справедливо отмечена необходимость обеспечения компромисса между публичными и частными интересами путем использования институтов права, как в публичном, так и в частном праве[385].

Единство правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок как комплексного института права подтверждается наличием общих принципов, определяющих основные начала, идеи данного института, а также формирующих правоприменительную практику, структуру и содержание норм, регулирующих соответствующие отношения. Таким образом, принципы правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок являются производными от общих принципов финансового права и не вступают с последними в противоречие.

6. Состав образующих институт права норм, с институциональной спецификой, которые, исходя из функций, содержания и специализации норм права, возможно разделить на следующие виды:

а) регулятивные (порядок ценообразования и проч.) и охранительные (включение в реестр недобросовестных поставщиков и проч.);

б) материальные (регламентирующие порядок планирования и ценообразования, процедуры закупок, контроль и проч.) и процессуальные (обжалование действий/бездействия заказчиков, должностных лиц заказчика, комиссии по осуществлению закупок и проч.);

в) нормы-дефиниции (основные понятия в ст. 2 Закона № 44-ФЗ и проч.), нормы-принципы (по результатам аудита и контроля сферы закупок, закупка может быть признана необоснованной (ст. 18 Закона № 44-ФЗ) и проч.) и др.

Рассматривая процесс развития конкуренции, экономию бюджетных средств, а также развитие, поддержку определенных экономических, производственных отраслей и социальных групп в качестве задач правового регулирования публичных закупок, приоритет финансового права определяется следующими

---

[385] Цинделиани И.А. Система бюджетного права//Государство и право. 2010. № 5. С. 58 – 60.

функциями правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок:

– мобилизация денежных средств, направляемых в соответствии с принятыми правовыми актами на обеспечение публичного интереса;

– определение условий возникновения всех финансовых правоотношений, включая их изменение и прекращение;

– регламентация функций органов публичной власти в части планирования и обеспечения публичного интереса, включая реализацию повседневного финансового контроля.

О комплексном характере института правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок, с безусловным акцентом на финансовое право, свидетельствуют труды Ориу Мориса о том, что «бюджетные расходы, финансовый контроль, государственные предприятия в качестве подрядчика составляют основу публичного права, нормы которого защищают интересы государства или общее благо»[386].

Развивая мысль о комплексном институте права, следует уточнить, что к нему возможно отнести только те общественные отношения, регулирование которых не составляет предмет правового регулирования одной определенной отрасли права, а фактически находится на стыке регулирования нескольких отраслей права. Однако в процессе взаимопроникновения и заимствования в публичных отношениях норм классических частноправовых институтов следует быть аккуратными, поскольку в практике уже отмечен ряд критических замечаний[387].

С нашей точки зрения, институт правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок регулирует отношения, связанные с:

1) источниками финансирования (средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иные средства);

---

[386] См.: Ориу Морис. Основы публичного права. М., 1929. С. 675.

[387] См.: Иванов А.А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права//Вестник ВАС РФ. 2009. № 1. С. 76 – 82.

2) системой осуществления расчетов (планирование закупок, определяющее публичную потребность и пределы ее финансового обеспечения); порядок расчетов (казначейское, банковское сопровождение, специальные счета); санкционирование оплаты; порядок взыскания неустойка с заказчика);

3) публичным финансовым контролем (внешний и внутренний государственный финансовый контроль, внутренний финансовый аудит (контроль), бухгалтерский контроль, аудит публичных закупок, включая аудит эффективности, общественный финансовый контроль).

В связи с этим органами публичной власти предусмотрены следующие направления по эффективному правовому регулированию финансового обеспечения публичных закупок:

- совершенствование планирования;
- оптимизация процедур;
- повышение взаимной ответственности сторон по контракту;
- использование банковского и казначейского сопровождения;
- оптимизация полномочий органов контроля;
- развитие единого информационного пространства;
- открытость закупок; противодействие коррупции[388].

С нашей точки зрения, совершенствованию правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок могут способствовать:

- организация мероприятий, связанных с планированием закупок и повышением взаимной ответственности сторон контракта (координация планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием;
- обоснование бюджетных ассигнований для публичных закупок с учетом характеристик закупаемых товаров, работ, услуг, в том числе с учетом исключения повторного обоснования цен контрактов и создания системы сопоставления начальных цен с данными обоснований бюджетных ассигнований;

[388] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах»//СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

– обеспечение начала процедуры закупки, детализированной непосредственно в обоснованиях бюджетных ассигнований до утверждения плана-графика закупок (с возможностью прекратить заключенный контракт в связи с неподтверждением / недоведением / уменьшением финансирования заказчику);

– обеспечение возможности формирования и использования субъектами контрактной системы информации о референтных ценах; ограничение случаев авансирования контрактов и расширение случаев казначейского сопровождения)[389].

Учитывая, что значительную часть предмета правового регулирования финансовых отношений составляют хотя и разные отношения, но прямо или косвенно относящиеся к движению финансовых ресурсов, сформулируем авторское определение правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок как комплексного института публичного права, под которым следует понимать совокупность взаимосвязанных норм финансового и административного права, регулирующих отношения, связанные с осуществлением органами публичной власти и организациями действий, направленных на финансовое обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах. Для данного комплексного института характерно наличие норм, регулирующих как внутриотраслевые (выражены в меньшей степени), так и межотраслевые отношения (выражены в большей степени).

Правовая конструкция финансового обеспечения публичных закупок позволяет, во-первых, разграничить финансово-правовое и административно-правовое регулирование публичных закупок; во-вторых, систематизировать нормы права, регулирующие данные отношения; в-третьих, расширить научные представления об особенностях и правовых средствах финансового обеспечения публичных закупок.

---

[389] Там же.

2.4. Модели финансового обеспечения публичных закупок

Недостаточность средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации не позволяет в полной мере реализовать публичную потребность в закупке товаров, работ, услуг без дополнительных источников финансирования. В данной связи с учетом позитивно-правовой концепции[390] исследуем сущность отношений, возникающих в процессе финансового обеспечения публичных закупок.

В свое время Э.Н. Берендтс утверждал, что государственные расходы с политической и экономической точек зрения являются достаточно сложным вопросом для рассмотрения исключительно в рамках финансового права[391]. Поэтому выбору оптимальных решений, выполнению поставленных задач и достижению намеченной цели может способствовать моделирование финансового обеспечения публичных закупок.

Правовое моделирование, как метод научного исследования является недостаточно распространенным при изучении правовых процессов и явлений, что подтверждается мнением некоторых специалистов в области теории государства и права[392].

В зарубежных странах правовые модели обрели форму национального модельного закона, формирующего ориентир для разработки конкретных мер правового воздействия[393].

Изначально интерес к моделированию в науке проявился во второй половине XX в. как к методу научного познания. Позже многие советские ученые обратили

---

[390] См.: Теория государства и права: курс лекций/под ред. М. Н. Марченко. 2-е изд. М., 1997. С. 385, 386.

[391] См.: Берендтс Э.Н. Русское финансовое право… С. 44, 112 – 117.

[392] Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы//Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 12; Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование//Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2016. Том 16. Вып. 2. С.121 – 135.

[393] Тихомиров Ю.А. О теории правового регулирования: сравнительный анализ//Журнал российского права. 2009. № 12. С. 5 – 13.

внимание на моделирование, как на инструмент изучения проблем правового регулирования отношений[394].

Так, в советской литературе моделирование в контексте методологии определяли как «материальное или мысленное имитирование существующей какой-либо системы путем конструирования ее аналогов, воспроизводящих принципы функционирования данной системы»[395] или «метод опосредованного оперирования объектом, при котором исследуется не сам объект, а используется искусственно созданная система – «квазиобъект», находящийся в соответствии с изучаемым объектом, способный замещать его и дающий при его исследовании информацию о первоначальном моделируемом объекте»[396].

В российской науке в работах А.Ф. Черданцева[397], Г.А. Прокоповича[398] и др. моделирование (как метод исследования) понималось как замещение одного объекта (оригинала) другим (аналогом существующей реальности), находящимся в отношении подобия к первому объекту[399].

Одним из первых ученых, заявивших о целесообразности использования опыта математического моделирования в правовой науке, был В.М. Сырых[400]. Под правовой моделью Ю.А. Тихомиров понимает «прогнозируемый вариант оптимального правового регулирования будущих явлений и процессов, определяющий цели и средства формирования нового правового состояния, и

---

[394] См.: Гаврилов О.А. Математические методы и модели в социально-правовом исследовании/ Гаврилов О.А.; отв. ред.: Г.Г. Зуйков. М.: Наука, 1980. 183 с.; Скурко Е.В. Метод социально-правового моделирования в решении задач правотворчества//Государство и право. 2003. № 1. С. 103 – 106; Цибиков Б.Б. Правовая модель российского государства на современном этапе: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. 22 с.; Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008; Бочкарева Е.А. О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации//Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 4. С. 95 – 100 и др.

[395] Фролов И.Т. Гносеологические проблемы моделирования биологических систем//Вопросы философии. 1961. № 2. С. 39.

[396] Новик И.Б. О моделировании сложных систем (философский очерк). М.: Мысль, 1965. С. 42; Леванский В.А. Указ. соч. С. 20.

[397] См.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург: Наука, 1993. 192 с.

[398] См.: Прокопович Г.А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. 60 с.

[399] Философия: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. С. 376; Теория государства и права: Учебник/под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. С. 370.

[400] Сырых В.М. Логические обоснования общей теории права: В 2 т. Т 1: Элементарный состав. М., 2004. С. 426.

позволяющий провести расчеты связанных с этим реальных результатов»[401]. О.А. Акопян сравнивает правовое моделирование с одним из способов познания экономической природы правовых решений[402].

С.А. Грачева считает, что правовые модели представляют собой гносеологический инструментарий права, позволяющий воздействовать на различные правовые процессы и ситуации, в том числе в целях повышения действенности и эффективности нормативных правовых актов, оптимизации правоприменительной деятельности, рационализации построения внутригосударственных и межгосударственных правовых связей[403].

Понятие «концептуальная модель» не так часто встречается в праве. К примеру, Е.А. Бочкарева предложила использовать концептуальную модель в качестве «целостной, аргументированной, последовательной и завершенной абстрактной модели представлений о связанных между собой элементах системы-оригинала…»[404].

Наиболее полное определение правовой модели, вместе с тем не лишенное отдельных недостатков, дал А.С. Безруков, понимая под ней «созданную в результате абстракции, идеализации или наблюдения форму отражения правовой действительности, находящейся в отношении соответствия с исследуемым объектом, служащую средством отвлечения и выражения внутренней структуры сложного правового явления, несущую информацию об объекте или выполняющую специальную описательную (демонстрационную) задачу»[405].

В целом можно согласиться с представленным содержанием понятия «правовая модель», однако ее изъяном является относительная статичность и невозможность дальнейшего прогностического развития. В определении полностью отсутствуют прогностические признаки, а также возможность учета

---

[401] Правовые модели и реальность: монография/О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуднева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. XIV. С. 11.

[402] Там же. С. 89, 90.

[403] Там же. С. 19.

[404] Бочкарева Е.А. О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации//Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 4. С. 97.

[405] Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 11, 12.

причинно-следственных связей. Последнее имеет существенное значение для антикоррупционной экспертизы проектов актов, изготавливаемых по результатам комплексной оценки правовой модели, включая оценку регулирующего воздействия проекта, в рамках которого правовая модель может дополняться необходимыми показателями и цифрами, снижающими ее абстрактность, но повышающими динамичность.

В.С. Плетников предложил для общего использования понятие «модель в юриспруденции», рассматривая ее, как «интеллектуально-волевое описание, повторяющее существенные свойства моделируемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни, сформировавшееся под влиянием всей совокупности объективных и субъективных факторов общественного развития»[406].

Приведенные правовые позиции свидетельствуют о единстве научных взглядов о том, что модель схематизирует реальность упрощая, ее и отвечая таким требованиям, как: универсальность и идентичность оригиналу. Уместно привести мнение Д.В. Осинцева: «Функция правоведов – устроить формат социального взаимодействия таким образом, чтобы не было расхождения между задумкой юридической модели и ее воплощением»[407]. Вышеизложенное позволяет определить объект предлагаемой к рассмотрению правовой модели, которым являются отношения, регулирующие финансовое обеспечение публичных закупок. В качестве предмета будут выступать поведенческие акты субъектов данных отношений.

По мнению Е.Н. Салыгина, предметом правового моделирования является часть объекта, на который направлен познавательный интерес, поэтому основной проблемой моделирования является поведение, на которое оказывается правовое воздействие. Следовательно, моделирование предназначено для выявления алгоритмов взаимодействия всех участников отношений и установления степени

---

[406] Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование//Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2016. Том 16. Вып. 2. С. 129.

[407] Осинцев Д.В. Правовые модели управления: Монография/Д.В. Осинцев. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2018. С. 47.

вероятности возникновения взаимодействий по каким-то иным направлениям[408]. Применение моделирования в праве имеет определенные достоинства, связанные с наличием альтернатив в изучении, предоставляющих возможность построения нескольких моделей для сравнения и оценки в различных ситуациях[409].

В научной литературе выделены следующие модели:

1) структурные (включают количественные и качественные характеристики субъектов, образований, составляющих материальную основу);

2) функциональные (определяют наличие прямых и обратных связей, возникающих как внутри (между структурными элементами) модели, так и с внешней средой);

3) сущностные (характеризуют внутреннюю первооснову исследуемого объекта)[410].

С.С. Алексеев выделял гражданско-правовую (дозволение и диспозиция) и публично-правовую (обязание и императив) модели[411].

Для исследования наибольший интерес представляет такой вид модели, как функциональная. Данная модель позволяет выявить такие аспекты финансового обеспечения публичных закупок, как:

– содержание правовой основы финансового обеспечения публичных закупок;

– демонстрацию основных и обратных связей;

– возможность прогноза и установления дефектов права для их последующей корректировки.

---

[408] Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы//Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 30.

[409] Стрельников К.А. Моделирование как новое направление государственно-правовых исследований//Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 2.

[410] См.: Глинский Б.А., Грязнов Б.С., Дынин Б.С., Никитин Е.П. Моделирование как метод научного исследования: гносеологический анализ. М., 1965. 248 с.; Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции: монография. М., 2012. С. 220; Салыгин Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы//Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 3. С. 14, 15; Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование//Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. 2016. Том 16. Вып. 2. С. 128.

[411] Алексеев С.С. Самое святое, что есть у Бога на земле. Иммануил Кант и проблемы права в современную эпоху: монография. 2-е изд., доп. М., 2013. С. 199 – 202.

Правовая модель способствует формированию представления о том, насколько принятые нормы права соответствуют целям правового регулирования отношений. При помощи правовой модели возможно наглядно и доступно объяснить определенным субъектам отношений существующие проблемы правового регулирования, причины возникновения спорных моментов и точки риска. Так, В.Д. Зорькин отмечал, что «без правовых регуляторов, без проектных чертежей, принятых обществом, трансформация превращается в чудовищную конвульсию»[412].

Правовая модель разрабатывается для формирования концептуального представления системы финансового обеспечения публичных закупок, направленного на полноценное восполнение публичной потребности в конкретных товарах, работах, услугах, с учетом баланса интересов сторон. В рамках модели возможен прогноз вариантов общественных отношений и их особенности, повышение качества регулирования таких отношений путем выявления оптимальных и перспективных вариантов предупреждения или минимизации возможных ошибок, повышение информированности о концептуальном развитии финансово-правового регулирования публичных закупок.

Прогнозирование не способствует представлению объективных знаний, предполагая вариативность сценария финансово-правового регулирования публичных закупок, вместе с тем формирует предварительную прогнозную основу возможных позитивных или негативных последствий регулирующего воздействия норм на исследуемые отношения. Поэтому построение правовой модели финансового обеспечения публичных закупок, при помощи которой возможны выявление дефектов в праве и внесение соответствующих корректив, поиск альтернативных правовых решений на основании прогноза, одновременно будет способствовать балансу интересов.

Форма реализации правовой модели в национальных правовых актах – это способы внешнего выражения и нормативного закрепления внутренне структурированной системы признаков, отражающих закономерности

[412] Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. С. 448.

существования и развития правовых явлений, а также служащих методологическим ориентиром для познания и преобразования взаимообусловленных явлений социально-правовой действительности[413].

Указанное позволяет нам рассмотреть сформировавшееся финансовые правоотношения в сфере публичных закупок путем моделирования финансового обеспечения публичных закупок. Необходимо отметить, что социальный фактор в правовой модели относительно не заметен, однако его воздействие будет усиливаться в случае неэффективности реализации моделируемых отношений. М.А. Цирина и А.М. Цирин утверждают, что «социальные конфликты связаны не только с кризисами управления, но и с несовершенством реализуемых правовых моделей, возникшим задолго до появления этих кризисов и являющимся их катализатором»[414].

К примеру, при поставках лекарственных препаратов социальная составляющая прямо не усматривается в процессе моделирования, однако срывы поставок, некачественный товар, несвоевременная оплата выполненного контрактного обязательства способны привести к социально-политическому конфликту. Следовательно, когда правовая модель реализуется на практике со значительными отклонениями, возможен социальный конфликт, снижению вероятности которого способствует высокий уровень организации финансового обеспечения.

Правовые акты, регулирующие сферу закупок, позволили сформировать несколько моделей финансового обеспечения публичных закупок: Бюджетная и Казначейская модели (сформулированные на основании действующих правовых актов), а также предлагаемая на основании доработки действующих правовых актов Казначейско-стимулирующая модель.

---

[413] Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 16.

[414] Правовые модели и реальность: монография/О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуднева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. XIV. С. 194.

Рассмотрим модель, функционирующую с учетом действующих правовых актов – Бюджетную модель[415]. На схеме «Бюджетная модель финансового обеспечения публичных закупок» отдельно выделены ключевые ведомства (ФНС и ФТС), которые обеспечивают финансовые поступления в доходную часть бюджета и взаимодействуют с хозяйствующими субъектами-контрагентами по вопросам налогов, сборов и иных платежей в бюджет. Под иными доходами мы понимаем неналоговые доходы и безвозмездные поступления (ст. 41 БК РФ).

Для таких моделей финансового обеспечения публичных закупок, как Бюджетная, Казначейская и Казначейско-стимулирующая характерны следующие признаки:

– правовое регулирование осуществляется при помощи норм финансового и административного права;

– путем правового регулирования происходит воздействие на отношения в целях обеспечения публичного интереса, выраженного потребностью в конкретных товарах, работах, услугах.

В Бюджетной модели полномочия Федерального казначейства незначительны (документарный контроль расчетных операций), поскольку ограничены кассовым обслуживанием заказчика. Заказчик по контракту перечисляет средства контрагенту для распоряжения ими по своему усмотрению: перечисление в бюджеты, оплата налогов, сборов и иных обязательных платежей, оплата штатным или нанятым по договору гражданско-правового характера работникам, перечисление средств соисполнителям, субподрядчикам, поставщикам материалов, сырья и т.д. Установить корректность расчетов, включая соответствие выплат всем критериям контрактного обязательства (общая или единичная стоимость материалов, работы и т.д.), невозможно по факту.

С нашей точки зрения, средства, переведенные на счет контрагента в банке, выпадают из системы финансового контроля, не способствуют развитию реального производства, национальной экономики, поскольку могут быть размещены на депозитах, переведены в иностранную валюту, выведены из страны и т.д.

---

[415] См.: Приложение 4 «Бюджетная модель финансового обеспечения публичных закупок».

Бюджетная модель не позволяет в полной мере реализовать полноценный финансовый контроль финансового обеспечения публичных закупок. Это означает, что публичная власть не может реализовать адресную финансовую помощь определенным хозяйствующим субъектам контрагентам. В настоящее время такая помощь фактически заменена квотированием, преференциями и разнообразными перманентными ограничениями, и запретами через несистемное администрирование процесса закупок (реализуется без анализа, прогнозирования, моделирования и комплексного обоснования)[416].

Критерии и система оценки рисков, эффективности расходования средств в данной модели отсутствуют. Единый процесс, без учета специфики закупаемых товаров, работ, услуг и специфики деятельности заказчика, а также экономность превалируют над результатом и эффективностью публичных закупок. Отсутствие учета трансакционных издержек приводит к удорожанию стоимости приобретаемых товаров, работ, услуг.

Коррупционные проявления и иные злоупотребления в сфере закупок стали закономерным результатом функционирования Бюджетной модели. Участившиеся случаи коррупции подтверждают, что бюджетные средства расхищаются, переходят в собственность отвечающих за их распределение и расходование должностных лиц. В целях профилактики и предотвращения коррупционных проявлений в публичных закупках необходим постоянный и непрерывный финансовый контроль со стороны публичной власти (казначейское сопровождение), реализуемый в рамках Казначейской модели[417].

Казначейское сопровождение в качестве ключевого элемента проведения финансового контроля расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации было введено в 2014 г. в целях повышения эффективности финансового контроля субсидий, выделяемых унитарным предприятиям и автономным учреждениям на приобретение имущества и вложений в объекты капитального

---

[416] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»//СЗ РФ. № 53 (часть I). Ст. 8704.

[417] См.: Приложение 5 «Казначейская модель финансового обеспечения публичных закупок».

строительства, передаваемых в госсобственность[418]. Однако само понятие «казначейское сопровождение» отсутствовало – в актах предписывалось определенным субъектам использовать лицевые счета в Федеральном казначействе.

Под казначейским сопровождением контрактов понимается проведение и учет операций на казначейских счетах, открытых в Федеральном казначействе юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам-производителям товаров, работ, услуг, привлекаемым администраторами расходов бюджета при исполнении сделок, доведение информации об операциях до сведения заказчика, а также осуществление санкционирования операций (п. 1 ст. 241 проекта БК РФ[419]).

Указанное фактически подтверждает намерение публичной власти установить дополнительный финансовый контроль движения средств, выделяемых заказчику с учетом принципа целевого использования (цель должна быть предусмотрена контрактом).

Вместе с тем отметим, что на практике уже действуют нормы, непредусмотренные правовыми актами о бюджете. Так, в декабре 2017 г. принято постановление, предусматривающее казначейское сопровождение контрактов, заключенных по результатам закупок[420]. Однако в настоящее время понятие «казначейское сопровождение» легально не установлено, а разъяснения Минфина России не раскрывают его сущности и фактического содержания[421].

Успешные результаты проведенного в 2014 г. анализа применения казначейского сопровождения в процессе контроля расхода бюджетных средств с

---

[418] См.: Федеральный закон от 28.12.2013 № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»//СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6983.

[419] См.: Текст проекта БК РФ по состоянию на 08.09.2022//Доступ из СПС «КонсультантПлюс». Проекты законов.

[420] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2019 № 1765 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»//СЗ РФ. 2020 № 1 (часть I). Ст. 20.

[421] См.: Письмо Минфина России № 09-01-09/299, Казначейства России № 07-04-05/22-77 от 10.01.2020 «О разъяснении нормативных правовых актов в части казначейского сопровождения средств в валюте Российской Федерации»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Письмо Минфина России от 05.03.2020 № 24-03-07/16455//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

использованием цифровых технологий способствовали тому, что в 2015 г. казначейское сопровождение было закреплено в сфере закупок (обязательное использование казначейских счетов для субсидий и бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства)[422]. Казначейское сопровождение в публичных закупках позволило контрагентам получать авансы без обеспечения контракта (снижение финансовой нагрузки).

В конце 2015 г. впервые понятие «казначейское сопровождение» было определено в правовом акте, но без расшифровки его содержания. Правительство Российской Федерации согласно своим полномочиям[423] установило универсальные (единые) правила казначейского сопровождения[424] (ранее правила казначейского сопровождения устанавливались в рамках конкретного правового акта о федеральном бюджете[425]).

Министерство финансов России, полагая, что казначейское сопровождение призвано оптимизировать расходы федерального бюджета и повысить прозрачность движения средств, включая качество финансового контроля за их целевым использованием[426], определил для Федерального казначейства задачи по совершенствованию нормативной базы, практики риск-ориентированного подхода к планированию контроля, повышению квалификации контролеров[427].

---

[422] См.: Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (в ред. от 28.11.2015)//СЗ РФ. 2014. № 49. Ст. 6893; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6695; Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2014 № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (в ред. от 25.12.2015)//СЗ РФ. 2014. № 1 (часть III). Ст. 316; 2016. № 1 (часть II). Ст. 249.

[423] См.: Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (в ред. от 22.11.2016)//СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7230; 2016. № 48. Ст. 6737.

[424] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровождения») (в ред. от 14.12.2022)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 30.03.2024).

[425] См.: Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 23.12.2021)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[426] См.: Письмо Минфина России от 22.05.2016 № 02-01-17/29820 «О контроле за целевым использованием бюджетных средств и ответственности за использование указанных средств не по целевому назначению». Документ опубликован не был. Доступ СПС «ГАРАНТ». [Электронный ресурс]: URL. http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71338266/ (дата обращения: 08.08.2024).

[427] См.: Приказ Минфина России от 29.11.2019 № 1592 «Об Основных направлениях развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

С начала 2016 г. обязательному казначейскому сопровождению подлежали контракты заключенные: за счет субсидий, бюджетных инвестиций в уставные капиталы с авансовыми платежами; на сумму свыше 100 000 000 руб. с авансовыми платежами; исполнителями (соисполнителями) контрактов с авансовыми платежами; по основаниям, предусмотренным Правительством Российской Федерации[428].

Начиная с 2023 г., в целях повышения эффективности расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, казначейское сопровождение распространили на все строительные контракты. Перечисление средств осуществляется после обязательного предоставления документов: заказчиком о подтверждении выполнения контракта, контрагентом о подтверждении понесенных в рамках контракта затратах[429].

Таким образом, для казначейского сопровождения контрагенту необходимо открыть счет в Федеральном казначействе (обозначим данный счет, как Казначейский счет контрагента (КСК). При казначейском сопровождении применяется идентификационный код контракта, позволяющий отождествить финансовые операции, относимые к конкретному контракту.

Выражаем уверенность, что масштабное использование казначейского сопровождения и КСК в публичных закупках заложило основу для трансформации Федерального казначейства в государственный банк, осуществляющий расчеты за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, что потребует принятия новой концепции финансово-правового регулирования публичных закупок. К положительным результатам введения казначейского сопровождения и КСК следует отнести:

– мониторинг фактического выполнения контрактного обязательства;

---

[428] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2016 № 70 «О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения» (в ред. от 04.07.2016) (далее – Порядок)//СЗ РФ. 2015. № 7. Ст. 980; 2016. № 51. Ст. 4750.

[429] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2022 № 2438 «О порядке перечисления в 2024 году средств, подлежащих казначейскому сопровождению, на расчетные счета, открытые в кредитных организациях» (в ред. от 11.12.2023)//СЗ РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 257; 2023. № 51. Ст. 9380.

– масштабный контроль использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (инвентаризация и дебиторская задолженность);

– сокращение числа посредников, прямые инвестиции бюджетных средств в реальный сектор экономики;

– финансовая дисциплина субъектов сферы закупок;

– финансово-экономическая привлекательность публичных закупок (использование казначейского аккредитива, цифрового рубля и т.д.);

– мониторинг финансово-хозяйственных связей контрагентов (поставщики сырья и материалов, субподрядчики и т.д.);

– контроль качества сырья и материалов, легально произведенных на территории Российской Федерации либо ввезенных извне через санкционирование оплаты после надлежащего таможенного оформления;

– контроль легального использования контрагентами трудовых ресурсов, а также уровня их заработной платы через санкционирование списания средств, включая налоги и иные начисления;

– исключение из сферы закупок коммерческих банков, увеличивающих по факту стоимость закупаемых товаров, работ, услуг (снижение трансакционных издержек).

Исследование позволило сформировать авторское определение казначейского сопровождения, под которым следует понимать форму финансового обеспечения публичных закупок, реализуемую Федеральным казначейством путем казначейского обслуживания в целях эффективного и целевого расходования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также иных средств, предназначенных для финансового обеспечения публичных закупок.

Казначейское сопровождение позволяет осуществить:

– документарный контроль аванса или выплаты всей цены контракта;

– документарный и фактический контроль выполнения контрактного обязательства;

– контроль концессионных соглашений.

Применяемый при казначейском сопровождении КСК – это разновидность казначейского счета, открытого в Федеральном казначействе участнику и неучастнику бюджетного процесса, для проведения операций со средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иными средствами по расчетам в сфере публичных закупок. Таким образом, развитие КСК в рамках казначейского сопровождения публичных закупок сократит количество расчетных операций, в том числе путем их унификации.

Казначейское сопровождение имеет ряд таких негативных моментов, как:

1) бюрократия оформления и исполнения казначейского сопровождения контрактных обязательств[430];

2) расходы бюджета на оплату труда персонала Федерального казначейства с высоким уровнем знаний, умений и навыков;

3) администрирование финансовой деятельности неучастников бюджетного процесса;

4) скрытое противостояние со стороны кредитных организаций, обеспечивающих банковские операции и банковское сопровождение контрактов в рамках Закона № 44-ФЗ (конфликт интересов).

Конфликт интересов (подмена публичного интереса частным, интересы отдельной группы лиц) возникает, как правило, при наличии личной заинтересованности должностного лица, уполномоченного либо на распоряжение финансовыми средствами, либо на проведение публичных закупок и выбор контрагента. К примеру, любой правовой акт, регулирующий отношения в сфере закупок, отражает публичный, частный интерес, либо интерес отдельной группы лиц. Так, путем принятия ряда правовых актов в целях обеспечения публичного интереса прослеживается реализация интересов отдельной группы лиц – отдельных коммерческих банков, которым разрешено выдавать независимые гарантии, а

[430] См.: Приказ Минфина России от 13.12.2019 № 232н «Об утверждении Порядка осуществления казначейского обеспечения обязательств при казначейском сопровождении целевых средств»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

также открывать и вести специальные счета и осуществлять банковское сопровождение[431].

Наша позиция подтверждается действиями Правительства Российской Федерации, направленными на выравнивание баланса интересов путем разрешения выдачи независимых гарантий не только банкам, но и фондам поручительств, гарантийным фондам и т.д.[432] В данной связи правовая модель позволяет выявить скрытые интересы, не соответствующие целям и задачам правового регулирования соответствующих отношений.

При казначейском сопровождении эффективно применяется казначейский аккредитив, подтверждающий безотзывное обязательство Федерального казначейства оплатить контрагенту за контрактное обязательство на основании подтверждающих документов путем разблокировки средств на его КСК.

Исследование позволило сформулировать определение казначейского аккредитива в публичных закупках, как финансового инструмента казначейского сопровождения. Это обязанность Федерального казначейства произвести оплату принятого заказчиком контрактного обязательства за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или иных средств на основании платежного документа. Казначейский аккредитив открывает доступ контрагенту к его финансовым средствам только после подтверждения факта выполнения контрактного обязательства. Целесообразно казначейский аккредитив использовать не только как гарантию оплаты аванса, но и для оплаты цены

---

[431] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2018 № 440 «О требованиях к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов»//СЗ РФ. 2018. № 17. Ст. 2484 (утратил силу с 01.01.2022); Постановление Правительства Российской Федерации от 20.09.2014 № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» (вместе с «Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов») (в ред. от 04.02.2025)//СЗ РФ. 2018. № 39. Ст. 5259; 2025. № 6. Ст. 460; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.07.2018 № 1451-р «Об утверждении Перечня банков, на специальные счета которых вносятся предназначенные для обеспечения заявок денежные средства участников открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронном конкурсе, двухэтапного конкурса в электронной форме, электронного аукциона, а также денежные средства участников закрытых электронных процедур» (в ред. от 13.02.2025)//СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4771; 2025. Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 13.02.2025.

[432] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2369 «О требованиях к банкам и фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. 2021. № 52 (часть II). Ст. 9196; 2024. № 53 (часть II). Ст. 8725.

контракта (несколько казначейских аккредитивов по контракту). Подобная гарантия оперативного получения оплаты по контракту будет способствовать привлечению в публичные закупки большего числа хозяйствующих субъектов.

Для контрагента казначейский аккредитив будет гарантировать оперативное внесудебное получение оплаты по контракту после завершения финансового года, а для заказчика и бюджета – отсутствие дебиторской задолженности. Вместе с тем на практике достаточно ситуаций, при которых полное выполнение контрактного обязательства происходит за пределами текущего финансового года, а оплата по такому контракту возможна исключительно по исполнительному листу с учетом норм ст. 239 «Иммунитет бюджетов» и гл. 24.1 «Исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» БК РФ. В таких случаях казначейский аккредитив следует автоматически продлевать на разумный срок, обеспечивающий баланс интересов с применением штрафных санкций исходя из наличия вины сторон контракта.

Решения данной проблемы возможно путем внесения изменений в БК РФ, исключающие возврат заказчиком бюджетных средств на единый счет бюджета в случае использования последним казначейского аккредитива и казначейского сопровождения публичных закупок[433].

Несмотря на то, что расширение практики казначейского обслуживания повысит эффективность и результативность расхода бюджетных средств, Казначейская модель не предусматривает применение всего спектра финансового контроля и мониторинга (в частности, не затрагивает ценообразование), и не учитывает потребность заказчика в определенных товарах, работах, услугах.

Эффективное правовое регулирование финансового обеспечения публичных закупок возможно в рамках Казначейско-стимулирующей модели[434], позволяющей расширить контрольные полномочия Федерального казначейства в сфере

---

[433] См.: п. 1 Приложения 18 «Предложения по внесению изменений в действующие национальные правовые акты».

[434] См.: Приложение 6 «Казначейско-стимулирующая модель финансового обеспечения публичных закупок».

финансового обеспечения публичных закупок с учетом сопровождения не только КСК, но и Налогового счета контрагента (НСК).

В процессе реализации публичной потребности в определенных товарах, работах, услугах заказчик обеспечивает соблюдение баланса публичного и частного интереса, через финансовую привлекательность закупки для контрагента, которая одновременно не должна приводить к неэффективному расходованию средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств.

Понимая, что главным стимулом участия в закупках является прибыль контрагента, следует заменить преференции прямыми адресными выплатами по итогам выполнения контрактного обязательства определенным категориям (отечественному производителю, УИС, организации инвалидов). Размеры субсидий установить исходя из финансово-экономической ситуации в стране.

Аккумулирование финансовых средств на НСК для конкретных целей (уплата налогов) повысить адресность и эффективность финансового обеспечения публичных закупок. Под НСК в публичных закупках следует понимать дополнительный казначейский счет, открытый в Федеральном казначействе для участника или неучастника бюджетного процесса в целях реализации адресной финансовой помощи, а также своевременной уплаты в бюджет налогов, сборов, иных платежей.

Мотивация отечественного производителя на участие в закупке, на формирование лучшего ценового предложения заключается в возможности получения прямой адресной финансовой помощи, а не дискретной возможности применения к нему преференции. Дополнительно посредники и рейдеры[435] не смогут использовать коллизии действующего законодательства, срывая и затягивая процедуры закупок.

Использование НСК в сфере закупок лишит рейдеров и закупочных посредников источника бюджетного финансирования, снизит нагрузку на ФАС России и ее территориальные управления. Это в совокупности снизит затраты

[435] См.: Габов, А.В. Рейдерство как правовое явление/А.В. Габов, А.Е. Молотников//Законодательство. 2009. № 7. С. 80 – 87.

бюджета на администрирование и финансовое обеспечение искусственно созданного сложного процесса конкуренции в публичных закупках.

Органы публичной власти при помощи НСК могут:

– получать реальную информацию о национальном производстве;

– проводить статистические исследования и учет реального экономического сектора;

– создать реестр хозяйствующих субъектов, имеющих достаточные производственные, финансовые, материальные и трудовые ресурсы.

Таким образом возможно сформировать систему дополнительного финансового стимулирования контрагентов на определенных условиях (например, перевод контрагентом части цены контракта на НСК предусматривает к указанной сумме начисление из федерального бюджета в размере 1 – 3 %). Дополнительная и адресная финансовая помощь будет способствовать развитию конкуренции.

Использование НСК в Казначейско-стимулирующей модели позволит обеспечить баланс публичного и частного интересов. Следует установить, что контрагенты используют средства НСК для оплаты налогов, сборов, иных обязательных платежей (одновременно: государственное стимулирование и финансовая поддержка, а также обеспечение своевременной уплаты налогов и сборов). Главная особенность НСК состоит в том, что финансовые средства, несмотря на их принадлежность контрагенту, остаются в бюджетной системе (возможность оперативного использования при необходимости). Кроме того, средства на НСК могут стать заменой обеспечения в публичных закупках (подтверждение намерения хозяйствующего субъекта участвовать в закупке). Контрагент может не отвлекать средства из своей финансово-хозяйственной деятельности.

Использование Казначейско-стимулирующей модели в публичных закупках позволит обеспечить:

– добросовестную конкуренцию и финансовую привлекательность;

– сокращение числа посредников в публичных закупках;

– постоянный финансовый контроль сферы;

– повышение финансовой дисциплины в сфере публичных закупок;

– снижение коррупционных рисков (в том числе в рамках национального режима: ограничения, запреты, преференции);

– мониторинг финансово-хозяйственные связей контрагентов;

– адресную финансовую помощь национальному производителю;

– администрирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на поддержку производства;

– своевременную и оперативную оплату налогов и сборов;

– сокращение числа лиц, реализующих контрольные мероприятия,

– эффективность контроля и привлечения к ответственности;

– снижение числа расчетов, трансакционных издержек, связанных с работой коммерческих банков;

– замену обеспечительных мер средствами, размещенными на НСК;

– контроль качества сырья и материалов, используемых в публичных закупках;

– контроль легального использования трудовых ресурсов, задействованных в выполнении контрактного обязательства;

– получение информации о масштабах производства на территории Российской Федерации и ЕвразЭС.

Использование одновременно НСК и КСК формирует прозрачность всех расчетных операций, однако не снижает риски приобретения товаров, работ, услуг в отсутствие реальной потребности либо по завышенной стоимости. Снижение таких рисков возможно путем внедрения цифрового финансового контроля и мониторинга закупок от планирования до исполнения.

Проводимая Федеральным казначейством цифровизация публичных закупок должна начинаться с формирования и обоснования потребности заказчика в товарах, работах, услугах. При этом пошаговые действия заказчика по формированию и обоснованию закупки, расчета ее стоимости должны являться основой цифрового риск-ориентированного бюджетного мониторинга,

предусматривающего межведомственное взаимодействие для реализации «жизненного цикла закупки». Указанному будет способствовать полная интеграция ГИС «Электронный бюджет» с ЕИС.

Упразднение ФСФБН, а также передача полномочий по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в Федеральное казначейство предопределили казначейское сопровождение публичных закупок в качестве основной формы финансового контроля с использованием цифровых технологий. Предложенная перспектива введения автоматической фиксации бюджетных правонарушений и привлечение к ответственности нарушителя без участия контролера (аналогия с камерами фиксирования нарушений правил дорожного движения) возможна, но потребует корректировки норм права, регулирующих публичные закупки.

Полномочия Федерального казначейства по предварительному контролю закупок на соответствие плану-графику и финансовым показателям определены ч. 5 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, а по документальному и фактическому контролю контрактного обязательства при его оплате – ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ. Казначейский мониторинг и финансовый контроль закупок позволят оперативно выявлять неиспользованные средства и оперативно перенаправлять их в социальную сферу, а также на те цели, реализация которых была приостановлена ранее в связи с недофинансированием.

Казначейско-стимулирующая модель, расширяя полномочия Федерального казначейства, формирует основу для взаимодействия заинтересованных ведомств, представляя оперативную и достоверную информацию о существующих внешних и внутренних связях хозяйствующих субъектов-контрагентов, а также о движении финансовых и материальных потоков. Использование Казначейско-стимулирующей модели финансового обеспечения публичных закупок позволит исключить кредитные организаций (банки) из системы расчетов в публичных закупках, что поспособствует сокращению трансакционных издержек контрагентов на финансовые операции (дополнительная экономия заказчика, поскольку все издержки изначально включаются в цену контракта).

Использование КСК и НСК позволит аккумулировать необходимую и важную информацию о контрагентах не в коммерческих банках, а в Федеральном казначействе. Исключение такой группы посредников, как коммерческие банки, позволит снизить риски злоупотребления со стороны третьих лиц (рейдеров, кредиторов, конкурентов и т.д.) и в полном объеме осуществлять статистические исследования реального экономического сектора, включая национальное производство. Так же предполагается снижение уровня коррупции и повышение уровня доходов контрагентов, повышение прозрачности таможенных процедур и увеличение налоговых поступлений, повышения качества закупаемых товаров, работ, услуг и т.д.

Вместе с тем Правительство Российской Федерации реализует политику помощи малому и среднему бизнесу путем субсидирования льготных кредитов (снижение стоимости полученного кредита)[436]. Услуги финансовых посредников, включая разницу в ставке по кредиту (на срок до 5 лет, на сумму не более 10 млн. руб., по ставке не более 9,95 % годовых), оплачиваются за счет федерального бюджета. Расчет процента по льготной ставки – ключевая ставка ЦБ РФ плюс фиксированные 2,75 %. Таким образом, при ключевой ставке ЦБ РФ в 4,25 % льготный кредит будет составлять 7%, следовательно, оставшиеся 2,95 % от его стоимости ежегодно перечисляются в качестве субсидии кредитной организации из федерального бюджета.

Полагаем, что проблему финансовой помощи контрагентам в сфере закупок, возможно решить адресно в рамках казначейского обслуживания без привлечения финансовых посредников. Представленная Казначейско-стимулирующая модель позволяет решить проблему финансово-правового регулирования публичных закупок без использования услуг коммерческих банков, заменив последние на казначейское обслуживание.

---

[436] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 1764 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и специализированным финансовым обществам на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019 – 2024 годах субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», по льготной ставке» (в ред. от 20.07.2023)//СЗ РФ. 2019. № 1. Ст. 58; 2023. № 30. Ст. 5699.

В качестве перспективных направлений использования КСК в Казначейско-стимулирующей модели предлагаем реализацию бюджетного кредитования контрагентов, использование цифрового рубля и применение казначейского аккредитива.

Средства на КСК и НСК с учетом использования казначейского аккредитива, являются «квазигосударственными» (до выполнения контрактного обязательства средства в распоряжении Федерального казначейства). При этом, контрагент, нуждающийся в материалах, продукции, иных финансах, ранее обращался за кредитом только в коммерческий в банк под высокую процентную ставку, величина которой нивелировала ожидаемую прибыль по контракту. В данной связи использование Казначейско-стимулирующей модели может обеспечить эффективное бюджетное кредитование контрагента.

Безусловно, государство, предлагая кредиты и использование бюджетно-налогового маневра, демонстрирует вмешательство в экономику. Уместно привести позицию К. Маркса, указавшего на то, что государство при помощи права может:

– действовать как в развитие экономики, так и против;

– способствовать развитию одних направлений и ставить преграды в других[437].

Полагаем, что в рамках финансовых правоотношений государственное вмешательство необходимо, поскольку «финансовое правоотношение – это и есть экономическое отношение, имеющее властно-имущественный характер и выражающее публичные интересы»[438].

Оптимальной финансовой помощью контрагентам станет бюджетное кредитование (беспроцентное или минимальный процент), которое повысит финансовую привлекательность публичных закупок и позволит направить средства в реальный сектор экономики.

---

[437] См.: Маркс К. Сочинения/К. Маркс, Ф. Энгельс. Изд. 2-е. М.: Политиздат. Т. 37. 1965. С. 417.

[438] Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. С. 94.

Из изложенного выше явствует, что моделирование публичных закупок необходимо, поскольку исследования на практике затруднительны и затратны. Ценность правовой модели, отражающей национальную политическую идеологию, заключается в том, что с ее помощью возможно понять закономерности развития правового регулирования определенных отношений, выявить его проблемы, вызванные неработающими правовыми конструкциями, прогнозировать эффективность правовых актов, как действующих, так и вновь принимаемых. Например, результат моделирования Закона № 94-ФЗ показал низкую эффективность правового регулирования (приоритет – противодействие коррупции, которое не было скорректировано при разработке Закона № 44-ФЗ).

Модель позволяет осуществить поиск баланса между императивным и диспозитивным методами в части наиболее эффективного решения поставленных задач, а также повышение финансовой дисциплины расхода средств. Отношения, связанные с финансовым обеспечением публичных закупок, являются первичными – основой, все иные правовые явления (выбор контрагента, конкуренция и т.д.) – вторичны. Всегда существует потребность оптимального правового регулирования отношений, в том числе с использованием научного подхода, гипотез и прогнозирования.

Вместе с тем отмечаем, что правовые модели не попадают в поле зрения мониторинга правоприменения[439], а также под оценку регулирующего воздействия проектов правовых актов[440]. С нашей точки зрения, мониторинг правовых моделей необходим и важен, поскольку позволяет получить обратную связь в процессе реализации новых концептуальных идей правового регулирования отношений для выявления возможных отклонений и негативных факторов с их последующей корректировкой.

---

[439] Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (вместе с «Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (в ред. от 09.10.2023)//СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930; 2023. № 42. Ст. 7476.

[440] Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 13.07.2024)//СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7491; 2024. № 30. Ст. 4370.

В процессе исследования отмечено, что при внесении изменений в правовые акты о публичных закупках не учитывается экономический эффект предлагаемых изменений. Полагаем необходимым изменения принимать с учетом концепции, выработанной по итогам моделирования, после анализа достижения прогнозируемых результатов. На основе полученных расчетов, подтверждающих соотношение цели и результата с запланированными затратами, принимать решение об изменении соответствующих норм.

Сформулированы модели финансового обеспечения публичных закупок: Бюджетная, Казначейская (действующие) и Казначейско-стимулирующая. Предложено использовать Казначейско-стимулирующую модель финансового обеспечения публичных закупок, позволяющую реализовать прямое финансовое обслуживание контрагентов. Основу данной модели составляют казначейский аккредитив, КСК и НСК. Ее применение будет способствовать: эффективному и целевому расходу средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств; оперативной адресной финансовой помощи национальным производителям со стороны государства; снижению трансакционных издержек; прямому бюджетному кредитованию реального производственного сектора; повышению привлекательности закупок и конкуренции на торгах; уменьшению коррупционных проявлений.

Представлены определения казначейского аккредитива, КСК и НСК.

В целях обеспечения баланса публичного и частного интересов предложено ст. 242 БК РФ «Завершение текущего финансового года» дополнить п. 10: «Остатки средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на счетах, открытых в рамках казначейского сопровождения публичных закупок с применением казначейского аккредитива, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели».

Глава 3. Организационные аспекты финансово-правового регулирования публичных закупок

3.1. Полномочия субъектов, осуществляющих финансово-правовое регулирование публичных закупок

В заметках выдающегося русского ученого, исследовавшего финансовое и бюджетное право, И.Х. Озерова в 1907 г. встречается упоминание об отсутствии эффективного расхода бюджетных средств путем закупок. Ученый акцентировал внимание на недопустимые неконтролируемые расходы бюджета по казенным подрядам. По его мнению, необходим строгий контроль и оптимизация бюджетных трат во благо государственному хозяйству и обороне[441].

Отметим, что мысли выдающегося ученого, не потеряли свой актуальности и в наше время поскольку нарушения в сфере публичных закупок остаются по-прежнему значительными несмотря на то, что роль бюджетного законодательства в системе государственного управления постепенно повышается с учетом развития цифровой экономики[442]. Аналогичное мнение выразил С.В. Запольский, отметивший, что «государство, действуя в качестве публичной власти, нуждается в специальных средствах материализации своей роли в экономике»[443].

Д.В. Винницкий полагает, что «осуществляя те или иные операции в рамках финансовой деятельности, государство в лице компетентных органов уже находится как участник в составе различных правоотношений. Любая финансовая операция, даже в самой начальной своей стадии реализации, регламентирована правом… финансовая деятельность является показателем фактической реализации указанных норм».[444]

---

[441] Озеров И.Х. Русский бюджет: доходный и расходный. С диаграммами, исполненными в красках. М.: Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1907. С. 12.

[442] Tsindeliani, I., Gorbunova, O., Vershilo, T., Kikavets, M., Palozyan, O., Pisenko, K., Matyanova, E. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy//Informatologia. 2019.Vol. 52. No 1 – 2. P. 17 – 27.

[443] Запольский С.В. Финансовый механизм и право: монография, М.: Контракт, 2014. 248 с.

[444] Винницкий Д.В. Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права//Государство и право. 2003. № 2. С. 24.

О.Н. Горбунова пришла к выводу, что нет лучшего способа управлять государством, чем управлять с помощью денег. При этом рассматриваемые нормы финансового права определяют правовые коридоры прохождения прямых и обратных связей в управлении государством[445].

Приведенное выше свидетельствует, что публичная власть, реализуя свои полномочия, определяет и обеспечивает потребности общества в необходимых товарах, работах, услугах в том числе путем осуществления публичных закупок, в соответствии с выбранной политикой правового регулирования и финансового обеспечения, поскольку является крупным потребителем товаров, работ, услуг, финансовое обеспечение которых реализуется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств.

Разделяя позицию В.Н. Твердохлебова, рассматривавшего в качестве объектов исследования финансовой науки не только законы, но и распределение власти, влияние их на экономическую жизнь, фактическое применение[446], рассмотрим полномочия органов публичной власти в части финансового обеспечения публичных закупок. Это важно, поскольку расходы бюджета необходимо рассматривать не изолировано, а в совокупности и взаимосвязи функционала органов, обеспечивающих бюджетный процесс.

Говоря о системе, следует иметь ввиду, что любая из систем это не просто совокупность определенных элементов, располагающихся в постоянном взаимодействии друг с другом и извне, а система, имеющая определенные цели, миссию, для реализации которой и он была создана. Поэтому органы публичной власти обязаны сосредоточить усилия на достижении истинной цели закупок – обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах, не акцентируя внимание на конкуренции и процедурном контроле. Указанную цель в рамках формирования научной концепции финансово-правового регулирования публичных закупок целесообразно легализовать и конкретизировать в правовом

---

[445] См.: Горбунова О.Н. Управление делами государства и общества с помощью норм финансового права//Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия: сборник научных трудов/под ред. И.А. Цинделиани. Москва: Проспект, 2019. С. 84 – 98.

[446] Твердохлебов В.Н. Финансовые очерки. Вып. 1. Пг., 1916. С. 22 – 24.

статусе органов публичной власти, регламентах и функциях должностных лиц, ответственных за финансово-правовое регулирование публичных закупок.

В финансовом праве в процессе рассмотрения финансовой деятельности государства традиционно принято выделять органы государственной власти, наделенные общей и специальной компетенцией[447]. Принимая во внимание, что в финансовом обеспечении публичных закупок на федеральном уровне участвуют не только органы публичной власти, реализующие свой функционал (в узком смысле) или задачи публичной власти (в широком смысле), но и такие субъекты, как Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата), уполномоченные банки, ЦБ РФ, обладающий особым конституционно-правовым статусом, предлагаем рассмотреть полномочия указанных субъектов, разделив их на две группы:

– субъекты общей компетенции, определяющие и устанавливающие порядок расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;

– субъекты специальной компетенции, участвующие в процессе реализации средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

К субъектам общей компетенции мы относим федеральные органы законодательной и исполнительной власти, а также Президента Российской Федерации, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, глав субъектов Российской Федерации[448].

Субъекты специальной компетенции – это Минфин России и Федеральное казначейство, Счетная палата, ЦБ РФ, ФНС России. Уполномоченные банки, кредитные организации, обеспечивающие выдачу независимых гарантий, ведение специальных счетов, банковское сопровождение, мы ранее отнесли к производным субъектам публичных закупок.

---

[447] См.: Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: вопросы и ответы. М., 2003. 240 с.; Химичева Н.И., Покачалова Е.В. Финансовое право. М.: Норма, 2005. 464 с.; Финансовое право: учеб./отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби: Проспект, 2008. 528 с.; Актуальные проблемы финансового права: учебник/коллектив авторов; под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. Москва: ЮСТИЦИЯ, 2022. 482с. (Магистратура). С. 101 и др.

[448] Прим. автора: финансово-правовое регулирование публичных закупок на уровне органов местного самоуправления мы не рассматриваем.

Президент Российской Федерации как глава государства в соответствии с нормой ст. 80 Конституции Российской Федерации, являясь гарантом, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Органы законодательной власти определяют налоги и сборы, рассматривают и утверждают бюджеты, отчеты по их исполнению, формируют и определяют статус и полномочия органов ГФК (внешнего). Обеспечивают единую форму реализации публичного интереса путем:

– утверждения доходной и расходной частей бюджета, связанных непосредственно с публичной потребностью в товарах, работах, услугах;

– рассмотрения и утверждения отчетов о расходе бюджета.

М.В. Карасева отмечала зависимость процесса формирования финансовых норм права от политики, неизменно влекущую конфликты и противоборства разных политических объединений[449]. Аналогичной позиции придерживается И.В. Рукавишникова, связывая финансово-правовой метод с финансовой и макроэкономической политикой государства[450]. При этом, согласно точке зрения Е.В. Кудряшовой, объектом политических документов является регулирование финансовых правоотношений, а не сами финансы[451].

Принимая финансово-плановые акты, органы законодательной власти ограничены целями и задачами единой финансовой политики, поэтому осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, они имеют дискреционные полномочия в выборе правовых средств с учетом совокупности социально-экономических и иных факторов национального развития. В данной связи нормы финансового права проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями

---

[449] См.: Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. 173 с.

[450] См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права/отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 93 – 97.

[451] См.: Кудряшова Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования//Налоги и финансовое право. 2014. № 7. С. 221 – 229.

государственной политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле[452].

Финансово-правовое регулирование публичных закупок реализуется на основе разумного баланса интересов, с учетом политической корректировки в форме правового акта. Право обеспечивает преемственность данного процесса от планирования до полного исполнения. Поэтому нормотворчество возможно представить, как процесс реализации публичной властью политики, направленной в том числе на обеспечение публичного интереса.

Следует учесть, что любые дополнительные или чрезвычайные потребности заказчика, как правило, не могут быть заранее (по плану) финансово обеспечены. Для их оплаты органы законодательной власти вправе использовать дополнительные источники финансирования, среди которых:

– продажа государственного имущества, предприятий;

– использование средств из резервных фондов;

– введение новых сборов, налогов или повышение существующих;

– получение займов.

Органы законодательной власти обеспечивают финансовый (парламентский) контроль, включающий такие элементы, как:

– рассмотрение проекта бюджета, а также отчета о его исполнении;

– деятельность профильных комитетов, направленная на рассмотрение конкретных вопросов финансовой деятельности;

– направление парламентских запросов и создание ревизионных комиссий для проверки финансовой деятельности министерств, ведомств и учреждений;

– создание специального органа (счетной палаты), на постоянной основе обеспечивающего реализацию функции бюджетного контроля.

---

[452] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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»//РГ. Федеральный выпуск. 25.06.2004.

Органы исполнительной власти утверждают государственное задание бюджетным, автономным или казенным учреждениям, составляют проект бюджета, вносят на рассмотрение в органы законодательной власти, представляют на утверждение отчет об исполнении бюджета, осуществляют ВФА (ВФК) и ГФК (внутренний), иные полномочия.

Как ГРБС и ГАБС органы исполнительной власти активно взаимодействуют с органами парламентского финансового контроля, поскольку подконтрольны им[453].

Среди полномочий Правительства Российской Федерации в части бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики целесообразно выделить следующие:

1) обеспечение единой финансовой и денежно-кредитной политики;

2) разработка и предоставление в орган законодательной власти федерального бюджета с последующим его исполнением;

3) информирование органа законодательной власти о ходе исполнения федерального бюджета с последующим предоставлением отчета о его исполнении;

4) информирование органа законодательной власти об исполнении бюджетов государственных внебюджетных фондов с последующим предоставлением отчета об их исполнении;

5) разработка и реализация налоговой политики;

6) обеспечение совершенствования бюджетной системы;

7) управление государственным долгом (внутренним и внешним);

8) разработка, осуществление мер по проведению единой политики цен;

9) предоставление необходимой информации в Счетную палату при контроле исполнения федерального бюджета[454].

Примером реализации своих полномочий в финансово-бюджетной сфере Правительством Российской Федерации может служить акт о:

---

[453] См.: Демидов М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля//Российская юстиция. 2009. № 5. С. 36 – 41.

[454] См.: ст. 19 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»//СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

– приостановлении до 31.12.2021 действия ряда положений, предусматривающих ограничение авансирования по контрактам в 30 %[455];

– предоставлении права на авансирование в 2021 г. в размере 30 и 50 % от цены контракта, в случаях применения казначейского сопровождения в процессе капитального строительства – до 90 % от цены контракта[456];

– поручение Министерству финансов России на основании информации ГРБС в целях осуществления перераспределения бюджетных ассигнований (выравнивание бюджета) подготовить проект распоряжения Правительства Российской Федерации об оплате получателями средств федерального бюджета денежных обязательств, связанных с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг при исполнении государственных контрактов, информация о которых включена в реестр контрактов, заключенных заказчиками, по которым срок поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по состоянию на 10.12.2024 нарушен контрагентами, после выделения бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации[457];

– о внесении изменений в государственные контракты в части продления срока и оплаты за счет финансового обеспечения, выделенного из резервного фонда Правительства Российской Федерации[458].

Исходя из содержания посланий Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации обязано: детализировать цели бюджетной политики; реально формировать параметры основных макроэкономических показателей и основных характеристик федерального бюджета; контролировать целевое расходование бюджетных средств.

В рамках повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 гг. Правительством утверждена концепция, раздел VII которой содержит меры,

---

[455] Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» (в ред. от 01.04.2024)//СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807; 2024. № 15. Ст. 2039.

[456] См.: постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2021 № 39 «О внесении изменений в пункты 18, 26 (4) и 26 (8) Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета и приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ. 2021. № 5. Ст. 826.

[457] Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2024 № 1649 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ. 2024. № 49 (часть V). Ст. 7622.

[458] Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2024 № 4156-р «О внесении изменений в государственные контракты»//СЗ РФ 2025. № 1. Ст. 58.

направленные на совершенствование системы закупок. Среди прочих мер необходимо выделить полный перевод закупок в электронную форму и введение новой модели финансового обеспечения участия в закупках (дифференцированный размер обеспечения заявки, предоставление гарантии в электронной форме, специальные счета в уполномоченных банках)[459].

Практика осуществления публичных закупок демонстрирует, что внедряемые изменения не затрагивают полноценное финансовое обеспечение, ограничиваясь регламентированием процедур конкурентного отбора и контроля. Указанное свидетельствует о дезинтеграции публичных закупок с бюджетной системой Российской Федерации. С нашей точки зрения, любые внеконцептуальные попытки изменить действующую модель финансового обеспечения публичных закупок, в том числе путем актуализации отдельных ее процессов при помощи цифровизации, не будут способствовать эффективному расходованию бюджетных и иных средств.

В целом реализации полномочий органов публичной власти способствует национальная политика, определяющая стратегию развития информационного общества, предусматривающая преобразование всех управленческих функций и процессов в цифровой формат[460], поскольку обработка и анализ больших данных повышает эффективность государственного управления.

Необходимо отметить, что публичная власть может либо инициировать финансовые отношения, либо воздействовать на отношения, которые могли возникнуть без ее участия. В первом случае она организует таковые отношения, во втором – устанавливает некие правила их осуществления и реализует контроль соблюдения этих правил[461].

---

[459] См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах»//СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

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

[461] См.: Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки: монография. М.: РАП, 2010. С. 93; Селюков А.Д. Частные финансы как объект финансовой деятельности государства//Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 27 ноября 2015 г./под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2016. С. 138 –145.

В рамках финансово-правового регулирования публичных закупок, с нашей точки зрения, сложилась определенная проблема: отсутствуют нормы, обязывающие органы публичной власти отчитываться перед обществом об эффективности использования бюджетных средств, а также о достижении поставленных задач и цели. Полагаем, что публичное представление отчетов об осуществленных расходах и использовании приобретенных товаров, работ, услуг будет отличным показателем надлежащего исполнения властью своих полномочий.

Исследование финансовых полномочий органов публичной власти показало, что значительная часть актов, формально не входящих в бюджетное законодательство, состоит из актов Правительства Российской Федерации, направленных на решение самостоятельных, обособленных, процедурных вопросов (правовое регулирование). Указанное по факту подтверждает, что выделение средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на оплату искомых товаров, работ, услуг происходит без конкретизации цели, а также детального анализа реальной потребности в такой закупке. Следовательно, подобные акты лишены целеполагания в виде наличия установленных критериев и конечных результатов, которых необходимо достичь за счет выделяемых средств. Кроме того, принимаемый акт Правительства Российской Федерации о мерах по реализации закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год по факту его дублирует.

Полагаем, что основой подзаконных актов должно быть целеполагание, определение конкретных задач и должностных лиц, ответственных за расходование средств. При принятии правовых актов органы публичной власти обязаны устанавливать правила расхода средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств, указывать принципы и критерии постановки целей, задач, а также определения результатов, которые затем будут конкретизированы путем осуществления конкретной закупки.

Для эффективного управления бюджетными расходами органам публичной власти целесообразно акцентировать внимание на контрактных отношениях, а

также на управлении задолженностью и активами. Указанное касается всего цикла (от выделения ассигнований и резервирования средств до фактического приобретения товаров, работ, услуг и их оплаты), что предполагает наличие разграничения полномочий должностных лиц, ответственных за финансирование. Наличие дискреции полномочий формирует алгоритм контроля и способствует минимизации возможных коррупционных проявлений. Однако правовые акты, реализующие финансово-правовое регулирование публичных закупок, не содержат подобных норм.

В качестве решения данной проблемы предлагаем построение логичной иерархии таких правовых актов. Полагаем, что акты Правительства Российской Федерации, обеспечивающие финансово-правовое регулирование публичных закупок, не должны противоречить БК РФ и обязаны содержать конкретные требования, в том числе определяющие:

– целеполагание (плановые результаты расхода на обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах по количеству и качеству);

– персональную ответственность должностных лиц за недостижение плановых результатов закупки;

– критерии распределения расходов среди получателей средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств.

Рассмотрим полномочия субъектов специальной компетенции – Министерства финансов России, Федерального казначейства, Счетной палаты, ЦБ РФ.

Министерство финансов России – финансовый орган, осуществляющий составление и организацию исполнения федерального бюджета, за счет которого финансируются публичные закупки. С апреля 2017 г. министерство определено федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок[462]. Министерством финансов России

[462] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (в ред. от 07.11.2024)//СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3258; 2024. № 46. Ст. 6871; Постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2017 № 446 «О внесении изменений в некоторые

утвержден порядок ведения учета доходов и затрат в рамках казначейского обслуживания[463], а в целях повышения эффективности и прозрачности финансового обеспечения закупок приняты приказы № 81н и 171н[464].

На Министерство финансов России также возложены полномочия по мониторингу публичных закупок, представляющему собой автоматизированный сбор, обработку, систематизацию и оценку информации, размещаемой в ЕИС[465]. По итогам мониторинга составляются аналитические отчеты, содержащие оценку эффективности осуществления публичных закупок с предложениями по совершенствованию правового регулирования публичных закупок.

Успешной реализации функций Министерства финансов России способствуют полномочия его руководителя (ст. 166 БК РФ), в части которых:

– право запрета ГРБС изменять целевое назначение бюджетных ассигнований и (или) ЛБО;

– назначение в федеральные органы исполнительной власти и бюджетные учреждения уполномоченных по федеральному бюджету при установлении случаев нецелевого использования бюджетных средств;

– право запрета ПБС на осуществление отдельных расходов;

акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2022)//СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2569; 2022. № 31. Ст. 5723.

[463] См.: Приказ Минфина России от 10.12.2021 № 210н «О порядке ведения учета доходов, затрат, произведенных участниками казначейского сопровождения в целях достижения результатов, установленных при предоставлении целевых средств, по каждому государственному (муниципальному) контракту, договору (соглашению), контракту (договору)» (в ред. от 16.08.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[464] См.: Приказ Минфина России от 11.06.2021 № 81н «О внесении изменений в Инструкцию о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25 марта 2011 г. №33н»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024)**;** Приказ Минфина России от 02.11.2021 № 171н «Об утверждении Общих требований к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества» (в ред. от 23.09.2024)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.11.2024).

[465] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.05.2021 № 814 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 23.12.2024)//СЗ РФ. 2021. № 24 (часть II). Ст. 4495; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8704.

– право выносить обязательные для исполнения предписания о ненадлежащем исполнении бюджета (для ГРБС и органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации).

Содержательное наполнение проекта закона о бюджете делегировано Министерству финансов России, реализующему функцию планирования расходов. Указанное предопределяет, что Министерство финансов России обеспечивает планирование и определение объемов бюджетного финансирования для органов публичной власти и организаций. Это, с нашей точки зрения, избыточные полномочия, свойственные исключительно Правительству Российской Федерации, которое вправе определять объемы финансирования министерств и ведомств.

Заметим, что о неправильном распределением дел между министерствами на фоне отсутствия достаточного количества точных и унифицированных правил, а также о недостаточности ответственности министров писал в 1809 г. М.М. Сперанский в процессе разработки первой концепции единообразного прозрачного финансового контроля[466]. Как показывает современная действительность, указанная проблема в настоящее время не получила должного внимания и требует разрешения с учетом концептуального подхода к финансово-правовому регулированию публичных закупок.

Федеральное казначейство, как федеральная служба находится в ведении Минфина России и реализует правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю ведения операций со средствами федерального бюджета, функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере[467]. Например, Федеральное казначейство по согласованию с ЦБ РФ определяет правила организации и функционирования системы казначейских платежей (ч. 5 ст. 242.7 БК РФ).

---

[466] История государственного управления в России: учебник/ред.: А.Н. Маркова, Ю.К. Федулов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 320 с.

[467] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 03.08.2023)//СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; 2023. № 32 (часть II). Ст. 6389.

Таким образом, Федеральное казначейство наделено полномочиями по управлению публичными финансами, проведению контрольных мероприятий за целевым и эффективным использованием средств, а также по выработке предложений по стимулированию предпринимательской активности, совершенствованию методов борьбы с коррупцией и неэффективным использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Следует согласиться с мнением М.В. Карасевой, определяющей Федеральное казначейство, как «государственный орган, через который Российская Федерация реализует свой статус государства-казны»[468].

В публичных закупках Федеральное казначейство обеспечивает разработку функциональных требований в ЕИС, включая требования по ее созданию, ведению, обслуживанию и развитию[469], а также «технический финансовый контроль» в ЕИС, заключающийся в автоматической проверке соответствия ИКЗ и не превышения объема финансового обеспечения закупки величине, установленной в плане-графике закупок[470].

В рамках гл. 24.2 БК РФ Федеральное казначейство обеспечивает функционирование системы казначейских платежей (прием и исполнение распоряжений, операции по казначейским счетам участников системы казначейских платежей на основании указанных распоряжений, взаимодействие участников системы казначейских платежей установленным порядком и т.д.). Осуществляет контроль за соблюдением заказчиками: требований к обоснованию закупок (при формировании планов-графиков закупок), нормирования и

---

[468] Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. С. 103.

[469] См.: Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 27.01.2022)//СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2565; 2022. № 6. Ст. 872.

[470] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 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» (в ред. от 29.06.2024)//СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393; 2024. № 28. Ст. 4019.

ценообразования (ч. 5 ст. 99 Закона № 44-ФЗ). Также Федеральное казначейство наделено полномочиями по бюджетному мониторингу всеми доступными средствами автоматизации, поскольку является оператором:

– удостоверяющего центра Федерального казначейства (функции по созданию электронных подписей в целях обеспечения юридически значимого электронного документооборота);

– ГИС о государственных и муниципальных платежах (хранение, обмен информацией о платежах между администраторами доходов, организациями по приему платежей и гражданами);

– ГАС «Управление» (комплекс информационных систем и информационных ресурсов для принятия решений в сфере государственного управления);

– Единой информационной системы в сфере закупок в сети «Интернет» (ЕИС);

– информационно-аналитической системы Федерального казначейства;

– официального сайта для размещения информации об учреждениях (bus.gov.ru);

– единого портала бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» (информация о бюджете и бюджетном процессе);

– СУФД-онлайн, представляющего собой систему удаленного финансового документооборота[471].

Представленный перечень информационных систем подтверждает, что масштабное использование цифровых технологий Федеральным казначейством способно обеспечить эффективное администрирование бюджетного процесса.

Контроль деятельности Федерального казначейства осуществляет Министерство финансов России, в том числе путем проверки предоставленной информации о результатах заключения договоров банковского вклада (депозита) с центральным контрагентом. Вместе с тем, качество регулирования финансовых

[471] См.: [электронный ресурс]. URL. https://piter.roskazna.gov.ru/gis/ (дата обращения: 25.01.2024).

правоотношений с учетом казначейского обслуживания дополнительно требует выстраивания системы взаимодействия Министерства финансов России, Федерального казначейства и ЦБ РФ.

Счетная палата, действующая на основании ч. 5 ст. 101 Конституции Российской Федерации, Закона № 41-ФЗ, реализует независимые постоянные полномочия по аудиту государственного управления федеральными ресурсами (формирование, управление и распоряжение федеральным бюджетом, федеральной собственностью, бюджетами государственных внебюджетных фондов). Проводит экспертизу проектов законов (решений) о бюджетах, иных правовых актов о бюджете, включая обоснованность показателей (параметров и характеристик) бюджетов (ст. 157 БК РФ).

В сфере публичных закупок Счетная палата осуществляет аудит закупок на основании ст. 98 Закона № 44-ФЗ. В рамках аудита осуществляется анализ и оценка результата закупок, включая достижение поставленной при планировании закупок цели на основании методических рекомендаций.

Аудит публичных закупок охватывает такие вопросы, как организация и процесс использования бюджетных средств, начиная с планирования закупок; соблюдение заказчиками законности, обоснованности, целесообразности, эффективности и результативности расходов на закупки[472]; функционирование системы организации закупок и результаты использования бюджетных средств; осуществление ведомственного контроля и самоконтроля заказчиков.

Действуя в качестве одного из специальных субъектов финансовой деятельности государства, ЦБ РФ[473] принимает акты, традиционно рассматриваемые в качестве источников финансового права. Указанное демонстрирует факт определенной трансформации правосубъектности в бюджетной сфере (являясь субъектом бюджетного права, в рамках ст.155 БК РФ он

---

[472] Прим. автора: аудит эффективности проводится в соответствии со стандартом СГА 104 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 № 2ПК»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[473] Прим. автора: ЦБ РФ не является федеральным органом исполнительной власти в силу конституционно-правового принципа независимости (ст. 75 Конституции Российской Федерации) и подотчетности Государственной Думе Российской Федерации (ст. 5 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Банке России»).

наделен бюджетными полномочиями, но данные акты не выделяются в качестве источников бюджетного права, а сам ЦБ РФ не является заказчиком в рамках Закона № 44-ФЗ).

Представляется, что ЦБ РФ является субъектом финансового права и осуществляет определенные операции с бюджетом, государственными внебюджетными фондами и бюджетами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем ЦБ РФ – это юридическое лицо, которое за использование государственного имущества пополняет федеральный бюджет вместо налогов 50 % своей прибыли.

По сути, ЦБ РФ дополняет казначейскую систему исполнения бюджета по расходам. В БК РФ предусмотрены вопросы, по которым требуется издание актов ЦБ РФ[474]. Например, ЦБ РФ без взимания платы оказывает Федеральному казначейству информационные услуги в платежной системе ЦБ РФ и услуги по передаче электронных сообщений по финансовым операциям в установленном порядке (ст. 155 БК РФ), а разд. VIII БК РФ дополнен гл. 24.2 и 24.3, определяющими систему и основу функционирования казначейских платежей.

ФНС России прямо не участвует в финансовом обеспечении публичных закупок, однако выполняет ряд значимых функций, без которых процесс финансово-правового регулирования публичных закупок был бы существенно затруднен. Например, ФНС России в рамках сопровождения национальной системы прослеживаемости товаров, выпустил разъяснения для заказчиков по Закону № 44-ФЗ о подготовке электронных счетов-фактур и документов о приемке с использованием ЕИС[475].

Удостоверяющий центр ФНС России (УЦ ФНС)[476] уполномочен выдавать квалифицированные электронные подписи[477], применяемые в электронном

---

[474] См.: Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» (в ред. от 15.10.2020)//СЗ РФ. 2019. № 52 (часть I). Ст. 7797; 2020. № 42 (часть II). Ст. 6514.

[475] См.: Письмо ФНС России от 25.05.2022 № ЕА-4-15/6374@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[476] См.: Приказ ФНС России от 30.12.2020 № ВД-7-24/982@ «Об утверждении Порядка реализации Федеральной налоговой службой функций аккредитованного удостоверяющего центра и исполнения его обязанностей»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[477] См.: ст. 17.2 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2036; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8531.

документообороте с учреждениями и органами публичной власти на официальных порталах ФНС, ЕИС, ГИС Госуслуги, Электронный бюджет и т.д. Электронные подписи УЦ ФНС выдает после личной идентификации заявителя, поскольку требования к квалифицированным сертификатам электронной подписи и сроку их действия (15 месяцев) установлены ФСБ России[478].

ФНС России как налоговый и регистрирующий орган вправе подавать иски в суд о ликвидации организации любого юридического лица в случае неоднократного осуществления деятельности, запрещенной Конституцией Российской Федерации и законами, либо грубых нарушений закона или иных правовых актов, включая акты, регулирующие публичные закупки[479].

Кроме того, в соответствии с предложенной в исследовании Казначейско-стимулирующей моделью ФНС России совместно с Федеральным казначейством способна обеспечить эффективное и своевременное поступление налогов и сборов в бюджетную систему Российской Федерации от юридических лиц, занятых в публичных закупках.

Исследование позволило сформулировать признаки финансово-правового регулирования публичных закупок, реализуемого субъектами общей и специальной компетенции:

1) легитимность (правовыми актами устанавливаются полномочия соответствующих субъектов при осуществлении финансового обеспечения публичных закупок);

2) процедурность (финансовое обеспечение публичных закупок осуществляется в процессе юридической деятельности органов публичной власти);

3) специализация (субъекты общей и специальной компетенции);

4) публичная результативность (юридически значимый результат – обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах).

---

[478] См.: Письмо ФНС России от 22.02.2022 № ПА-3-24/1582@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[479] См.: п. 11 ст. 7 Закона Российской Федерации от 21.03.1991 № 943-I «О налоговых органах Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2022)//Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 15. Ст. 492; СЗ РФ. 2023. № 1 (часть I). Ст. 16; п. 1, 3 ст. 61 ГК РФ; Письмо ФНС России от 03.04.2020 № СД-3-16/2741@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Органы публичной власти при помощи средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств решают две основные задачи по обеспечению своего собственного функционирования и публичной потребности в товарах, работах, услугах в целом.

Выделены субъекты общей (органы законодательной и исполнительной власти, Президент Российской Федерации) и специальной (Министерство финансов России, Федеральное казначейство, Счетная палата, ЦБ РФ, ФНС России) компетенции. Субъекты общей компетенции определяют и устанавливают порядок расхода бюджетных средств, субъекты специальной компетенции участвуют в процессе реализации бюджетных средств.

Установленная на законодательном уровне система распределения полномочий, прав и обязанностей, с учетом цели финансового обеспечения публичных закупок должна способствовать эффективному расходу средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств и минимизации возможных коррупционных проявлений в публичных закупках. Вместе с тем отсутствие правовых актов, устанавливающих критерии оценки эффективности субъектов, уполномоченных на финансовое обеспечение публичных закупок, свидетельствует о необходимости совершенствования действующего законодательства, регламентирующего функционирование органов публичной власти как единого организма.

Реализовать указанное возможно путем разработки критериев оценки и показателей эффективности работы по финансовому обеспечению публичных закупок и установления персональной ответственности должностных лиц за недостижение указанных показателей. Предлагаем рассмотреть вопрос об обязательном включении в акты Правительства Российской Федерации, определяющие финансовое обеспечение публичных закупок, следующие конкретные требования в части:

– целеполагания;

– персональной ответственности должностных лиц за недостижение плановых результатов;

– критерии распределения расходов среди заказчиков, исходя из разработанных и утвержденных планов обеспечения публичной потребности.

3.2. Правовое регулирование планирования публичных закупок

На неэффективное расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в процессе закупок неоднократно обращали внимание органы публичной власти – Правительство Российской Федерации[480], Счетная палата и др. Например, аудиторы полагают, что недостаточное понимание регуляторами интересов участников закупок, а также отсутствие единства в подходах к планированию и ценообразованию значительно снизили эффективность регулирования закупок[481].

Значение планирования управленческой деятельности ранее было отмечено Э.Н. Берендтсом, акцентировавшем внимание на том, что каждую копейку необходимо расходовать в соответствии с законной целью и в законным порядке[482]. Принцип плановости финансовой деятельности государства определяет наличие финансово-плановых актов, качество составления которых позволяет эффективно и результативно расходовать финансовые средства.

По мнению ученых планирование – это:

– «первое воплощение замысла, который выражается в прогнозах и представляет собой комплексную, научно обоснованную программу решения социально-экономических, технических, культурных и иных задач»[483];

– «особая функция управления, либо элемент более общей, универсальной функции управления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения, либо, наконец, как метод управления»[484];

---

[480] См.: Мишустин поручил Минфину готовить поправки в 44-ФЗ: он все еще сложный и громоздкий. Интерфакс-PROзакупки, URL. https://prozakupki.interfax.ru/articles/1639. (дата обращения: 20.02.2024).

[481] См.: Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось (28.07.2020). URL. https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos (дата обращения: 20.02.2024).

[482] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право … С. 44.

[483] Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. С. 16.

[484] Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. М.: Экономика, 2000. С. 49.

– «функция управления, содержащая разработку планов и формирование стратегий государства на основе отношений с внешним окружением, отражающих выбор миссий, сфер деятельности»[485];

– «процесс удовлетворения нужд через формализацию и конкретизацию государством общественного экономического интереса, образующего содержание правовых плановых актов, количественных и качественных показателей»[486].

Принимая во внимание позицию О.Е. Кутафина: «планирование и управление соотносятся как часть и целое»[487], О.В. Болтинова указала, что «без планирования невозможно осуществлять финансовую деятельность государства и муниципальных образований, реализовать целевые программы, в том числе приоритетные национальные проекты, обеспечивать социальную стабильность общества»[488].

Таким образом, планирование – это управленческая функция, основой которой является план (оптимальный и согласованный алгоритм, позволяющий достичь поставленной цели). Для обеспечения публичного интереса закупки проводятся с учетом правил рыночной экономики. Публичная власть в процессе реализации публичного интереса выступает, и в роли суверена – регулятора общественных отношений, (равенство сторон, недискриминация, свободная конкуренция и т.д.), и в роли собственника – потребителя (приобретение качественных и недорогих товаров, работ, услуг за счет бюджетных и иных средств, что предполагает обязательное планирование закупок).

Планирование закупок содержится в правовых актах о публичных закупках, однако без раскрытия своей сущности (осуществляется путем формирования, утверждения и ведения планов-графиков в установленном Правительством

---

[485] Горбунова О.Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения//Финансовое право. 2018. № 2. С. 16.

[486] Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: правовые вопросы: автореф. дис. … докт. юрид. наук. Ростов н/Д., 2007. С. 9, 10.

[487] См.: Кутафин О.Е. Плановая деятельность Советского государства: государственно-правовой аспект: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1979. С. 30.

[488] Болтинова О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 37.

Российской Федерации порядке)[489]. Планы-графики закупок содержат: ИКЗ; наименование предполагаемых к закупке товаров, работ, услуг; необходимое финансовое обеспечение; сроки осуществления планируемых закупок; информацию об общественном обсуждении закупок; иную информацию.

Обязательный минимум информации плана-графика закупок, свидетельствует о возможности выделить следующие характерные признаки планирования публичных закупок:

– универсальность (публичная потребность означает потребность множества заказчиков, потребности которых целесообразно унифицировать);

– сбалансированность (учет и сбалансированность интересов);

– бюрократизм (отсутствие возможности заказчика оперативно отреагировать на изменения рынка вне утвержденного алгоритма);

– обеспечение публичного интереса (трудность в оценке обеспечения именно публичного интереса, а не интереса заказчика или третьих лиц).

Закупки осуществляются на основе планов-графиков закупок, путем заключения контрактов, оплачиваемых в пределах ЛБО (ст. 72 БК РФ) Указанное подтверждает наличие формальной связи законодательства о публичных закупках (планирование закупок) с бюджетным законодательством (оплата контрактов, предусмотренных планом-графиком закупок).

Отсутствие легального закрепления понятия «планирование публичных закупок» свидетельствует о необходимости обратить внимание на его сущность, содержание и признаки, указывающие на наличие таких элементов планирования публичных закупок, как:

– цель закупки (ориентиры реализации или целеполагание);

– сроки планирования;

– учет интересов;

---

[489] См.: ст. 19 Закона № 44-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (в ред. от 09.12.2024)//СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5713; 2024. № 51. Ст. 8032.

– адаптация (оперативность изменений в силу внешнего воздействия);

– дискреция функций уполномоченных лиц.

Несмотря на отсутствие в законодательстве о публичных закупках конкретных целей планирования, проведенный анализ таких целей в проекции норм, регулирующих бюджетный процесс, показал возможность сопоставления целей бюджетного планирования и планирования публичных закупок. Планирование в сфере закупок усиливает регулирующее воздействие, целеполагание и эффективный расход средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, повышая уровень доверия общества к публичной власти.

Соответствие цели планирования отдельной закупки целям планирования всех закупок и публичному интересу является главной проблемой целеполагания. Например, И.Х. Озеров справедливо отметил, что план финансовой политики, продиктован требованиями финансовой науки, поэтому остается идеалом, поскольку в практику вторгаются сильные интересы разных групп и заставляют политику отклоняться от своего идеала, что нередко идет в разрез с пожеланиями науки[490].

На сочетание разноуровневых целей указывала Р.О. Халфина: «…частные, текущие цели управленческого цикла должны соответствовать общим и долговременным целям, установленным на более высоком уровне. Конкретная, выраженная нередко в точных числовых и предметных определениях цель управленческого цикла должна служить реализации целей более высокого уровня «дерева целей»[491].

Изложенное доказывает, что при финансово-правовом регулировании публичных закупок необходимо исходить из цели планирования всех закупок и каждой закупки в отдельности. К примеру, срыв сроков капитального строительства влечет нецелесообразность закупки мебели, оборудования (требуется корректировка по срокам и условиям поставки во избежание дополнительных расходов на логистику, хранение и т.д.).

---

[490] Озеров И.Х. Основы финансовой науки. Вып. I. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина. 4-ое изд., 1911. С. 3.

[491] Право, как средство социального управления/Р.О. Халфина; отв. ред. М.И. Пискотин; АН СССР, Ин-т государства и права. М.: Наука, 1988. С. 84.

Таким образом, эффективные решения по финансовому обеспечению публичных закупок – это решения, принимаемые исходя из совокупности целей планирования всех закупок и каждой закупки в отдельности. В настоящее время публичный интерес в планировании выражен общей целью (источником) закупок – форма общей публичной потребности, поэтому не может быть использован как цель планирования отдельной закупки. Отсутствие в плане общей цели и цели отдельной закупки влечет риски эффективного обеспечения публичного интереса по срокам исполнения и объему финансирования[492].

Срок планирования ориентирован на глубину планирования, позволяющую определить пределы срока реализации контрактного обязательства и его финансового обеспечения. Глубина планирования является ориентиром постановки конкретных задач, обеспечивающим реализацию плана-графика закупок («пространственные и временные параметры являются неотъемлемыми элементами права»[493]). Установленные, исходя из возможности заказчика временные параметры, обозначают пределы его прав и обязанностей. Поэтому следует использовать перспективное планирование публичных закупок.

Перспективный срок планирования может увеличить риски некорректных решений заказчика, имеющих негативные последствия. Например, отсутствие норм по оценке рисков ценообразования в закупках, в том числе долгосрочных и дорогостоящих, влечет невозможность их выявления и оперативного реагирования, что приводит к срыву выполнения контрактного обязательства).

В процессе планирования всегда существует вероятность наличия ошибок, влекущих невозможность его реализации в будущем. А поскольку план является важным элементом целеполагания заказчика, то утверждение такого плана должно быть после реального установления возможности его исполнения.

Глубина планирования публичных закупок, за исключением случаев, прямо установленных нормами БК РФ, равна сроку действия утвержденных ЛБО (ст. 72 БК РФ). В силу данных норм заказчик ограничен трехлетним периодом

---

[492] См.: Приложение 7. «Соотношение общей цели планирования закупок и цели отдельной закупки».

[493] См.: Рыбаков В.А. Время в развитии права (философско-юридический аспект)//Государство и право. 2010. № 8. С. 81 – 85.

планирования закупок товаров, работ, услуг, использование которого требует дополнительных расходов, которые не учитываются в текущем плане (например, техобслуживание и эксплуатация, запчасти и материалы). Полагаем, что игнорирование заказчиком стоимости владения товарами, результатами выполненных работ или оказанных услуг за пределами предусмотренного планом-графиком срока не позволяет эффективно использовать выделенное на публичные закупки финансовое обеспечение.

Например, при закупке сложного диагностического оборудования необходимо предусмотреть перспективное планирование иных сопутствующих закупок по: техобслуживанию и эксплуатации, обновлению программного обеспечения, приобретению расходных материалов и т.д. Реализация таких сопутствующих закупок возможна при наличии финансового обеспечения, непредусмотренного текущим планированием. Дополнительные, но необходимые для заказчика расходы, потребуют выделении непредусмотренного ранее объема финансирования либо обязательное сокращение расходов на иные (вторичные) потребности заказчика.

Представленное выше позволяет установить зависимость бюджетного планирования (объем финансового обеспечения) от качества планирования закупок (определение объекта закупки и его стоимости), а также планирования закупок (количество изменений) от качества бюджетного планирования (объем доходной части бюджета).

Данный вывод соответствует позиции Ю.В. Арбатской, согласно которой государство может обеспечить финансирование любых разумных и заранее запланированных расходов[494].

Следовательно, повысить эффективность планирования закупок возможно через увеличение глубины планирования. Требуется перспектива, отражающая в плане не только стоимость закупаемых товаров, работ, услуг, но и перспективные

[494] Арбатская Ю.В. Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13, 14.

расходы их владением. Это свидетельствует о значимости интеграции планирования публичных закупок в бюджетный процесс.

Эволюция планирования публичных закупок прошла от простого перечня нужд через внедрение двухуровневого планирования (на три года и на один год) к единому плану-графику закупок на очередной финансовый год и плановый период (аналогия с бюджетным планированием). От закрытых внутриаппаратных процессов заказчики перешли к публичному планированию в сети «Интернет» для свободного доступа и ознакомления неограниченному кругу заинтересованных лиц.

Вместе с тем, следует увеличить горизонт планирования публичных закупок на долгосрочный период (более 5 лет), поскольку планирование на один–три года не может обеспечить интересы и не способствует эффективному финансовому обеспечению сферы закупок. Увеличение глубины планирования закупок позволит минимизировать манипуляции заказчика по формированию перспективной публичной потребности, которую с учетом прогноза необходимых затрат, необходимо обобщить в едином плановом документе. Перспективный план закупок позволит сформировать проект бюджета в части перспективных расходов заказчиков, способствуя качественному изменению его потребности в необходимом финансовом обеспечении. Внесения изменений в бюджет будет являться основанием для внесения изменений в перспективный план закупок.

Перспективный план закупок – это не про увеличение сроков финансового планирования, которое, к примеру, ранее предлагал М.И. Пискотин в части формирования необходимой гибкости бюджетной политики[495]. Существующий трехлетний предел финансового планирования является оптимальным. Увеличение может снизить точность и достоверность плана, особенно при высокой инфляции, а также кризисных ситуаций, способствующих вынужденному сокращению срока финансового планирования[496].

---

[495] Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юридическая литература. 1971. С. 25.

[496] См.: Закон Российской Федерации от 06.02.1992 № 2296-I «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года»//РГ. 1992. № 48; Закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3126-I «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 года и 1992 год»//РГ. 1992. № 187;

Поскольку планирование может содержать определенные риски, которые невозможно предусмотреть изначально, регулирование перспективного плана закупок должно содержать нормы, обязывающие заказчика на стадии подготовки проекта, а также после утверждения плана проводить публичную экспертизу возможности его реализации, с получение обратной связи (публичные отзывы). Такая экспертиза установит степень соответствия плана публичному интересу, укажет на заинтересованные субъекты, повысит эффективность финансового обеспечения публичных закупок.

Следует подготовить и принять нормы, регулирующие экспертную оценку перспективного плана закупок: порядок и критерии оценки, алгоритм изменения плана (при необходимости), применения ответственности к должностным лицам, не обеспечившим достижение цели, а также допустившим неэффективное использование финансового обеспечения публичных закупок. Обязательную экспертную оценку необходимо закрепить за уполномоченным органам власти, добровольную экспертную оценку – за общественным организациям.

Учет интересов (публичного и частного) выражается определением потребности заказчика, а также взаимосвязью планирования закупок и бюджета. Выраженный действиями должностных лиц заказчика и подтвержденный многоэтапным согласованием потребности и финансового обеспечения, публичный интерес обличается в форму планового акта.

Процесс планирования и финансового обеспечения закупок в зарубежных странах направлен на защиту прав каждого субъекта сферы, поэтому любой индивид, права которого нарушены, вправе требовать справедливую компенсацию[497]. Указанное подчеркивает, в очередной раз, важность учета в процессе планирования и экспертной оценки публичного и частного интересов. Ответственное должностное лицо, обеспечивающее публичный интерес, может нарушить иные интересы (частный, отдельной группы лиц). Заказчик обязан точно

Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (в ред. от 22.11.2016)//СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7230; 2016. № 48. Ст. 6737.

[497] Campbel H., Marshall R. Utilitarism’s bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning//Planning Theory. 2002. Vol. 1(2). p. 178.

определить приоритеты закупки и обеспечить реализацию интереса большинства (публичный интерес) с учетом частного интереса (баланс).

Воздействие внешних факторов на публичный интерес влечет необходимость реагирования заказчика путем внесения изменений в планирование закупок и порядок их финансового обеспечения (адаптация). Динамичность планирования подразумевает наличие у заказчика и его должностных лиц полномочий на принятие оперативных решений. Указанное является важной составляющей концепции финансово-правового регулирования публичных закупок.

Адаптация является важным элементом планирования закупок, поскольку позволяет оперативно провести корректировку условий и содержания плана – вплоть до исключения изначально установленной в условиях неопределенности будущего закупки по причине утраты актуальности. Изменения внешних и внутренних условий требуют оперативного учета во время подготовки проекта перспективного плана закупок, а также в период его утверждения и исполнения. Являющиеся массовыми в настоящее время частичные изменения без комплексного пересмотра перспективного плана закупок не допускаются.

Дискреция полномочий ответственных должностных лиц заказчика способна обеспечить эффективную реализацию отношений по планированию закупок, снижая неблагоприятные риски, такие, как неумение или нежелание спрогнозировать необходимое количество (объем) закупаемых товаров, работ, услуг. К примеру, зная потребность, заказчик сознательно ее дробит на несколько процедур. Указанное возможно при сокращении дополнительных конкурентных издержек либо заказчик заинтересован в конкретном хозяйствующем субъекте-контрагенте.

Представленные элементы планирования публичных закупок позволили сформулировать авторское определение перспективного плана закупок – как принятого самостоятельного документа заказчика, который утверждается после доведения объема финансового обеспечения, в целях реализации управленческих

решений, обеспечения целеполагания, синхронизации публичного и частного интересов на долгосрочный период (свыше 5 лет).

Перспективный план закупок позволит обеспечить:

– сроки реализации публичного интереса согласно выделенному финансовому обеспечению;

– определение целей и задач, соответствующих публичному интересу;

– использование единой методологии финансового обеспечения закупок;

– концентрацию ограниченных материальных и финансовых ресурсов заказчика для реализации публичного интереса (непредвиденные проблемы);

– возможность привлечения дополнительного внебюджетного финансирования (средства отечественных и иностранных инвесторов);

– финансовый, ведомственный и общественный контроль процесса формировании целей и задач финансового обеспечения публичных закупок.

Для закупки товаров, работ, услуг должностные лица заказчика изготавливают заявки, формирующие основу общей сметы затрат заказчика. Осуществляющий финансовое обеспечение заказчика орган, соотносит заявленные расходы (требуемый объем финансового обеспечения) с доходами бюджета и, при необходимости, вносит соответствующие корректировки. Таким образом, основой для подготовки проекта перспективного плана закупок являются заявки и смета заказчика.

Проект перспективного плана закупок направлен на выражение публичного интереса и обеспечивает целеполагание (нет расходов без цели). На целевой характер бюджета указывал П.М. Годме, который выделил нейтральные расходы (низкая роль бюджетных средств в силу невмешательства государства в экономику) и активные расходы (высокая роль бюджетных средств в силу вмешательства государства во все сферы деятельности)[498]. Полагаем, что активные расходы государства дополнительно могут преследовать политические, экономические,

[498] См.: Годме П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. С. 181, 182; Кудряшова Е.В. Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов//Журнал российского права. 2018. № 12. С. 90.

социальные и иные цели, в силу высокой доли государственного вмешательства в национальную экономику[499].

Проект перспективного плана закупок необходимо разрабатывать в соответствии с системой национального планирования экономики политикой нормирования и ресурсного обеспечения заказчика. При этом потребности заказчика должны быть ограничены экономической целесообразностью, обоснованностью и финансовой разумностью, так как направлены на обеспечение его функционала или государственного задания.

Заказчик обязан учитывать ограничения, поскольку в противном случае его плановые потребности могут быть признаны излишними, а запрашиваемые расходы чрезмерными. Подобные потребности при рассмотрении проекта бюджета исключаются полностью.

Обязательное нормирование потребности заказчика применяется в целях унификации закупок и сокращения их финансового обеспечения. Нормирование товаров, работ, услуг проводится по качеству, количеству (объему) и предельной стоимости. Профильными министерствами утверждены Методические рекомендации[500], направленные на обеспечение эффективного планирования бюджетных расходов и определение показателей бюджетной сметы федеральными государственными учреждениями. Рекомендациями для обязательного нормирования определены затраты на оказание государственных услуг и на содержание имущества федеральных государственных учреждений.

Инициированные в начале 2000-х гг. национальные проекты и программы, отражающие в целом публичный интерес (переход от управления затратами к управлению результатами) способствовали упрощению, унификации, а также обоснованности потребности в финансовом обеспечении публичных закупок.

---

[499] См.: Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации//Финансовое право. 2015. № 3. С. 16 – 22; Поветкина Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности//Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65 – 70.

[500] Приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений» (утратил силу с 01.01.2016)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Выделялось соответствующее финансирование, а заказчики получали конкретные цели и задачи для планирования закупок с учетом возможных рисков.

Вместе с тем использование программ и проектов в планировании закупок не привел к ощутимым результатам. Планирование, качество которого зависит от наличия достоверной и полной информации, необходимой для расчета затрат, продолжает осуществляться с минимальными сроками, без учета возможных рисков. Для этого необходимо понимание заказчиком объемов перспективных расходов, информации по содержанию, обслуживанию и эксплуатации приобретенных товаров, а также результатов выполненных работ или оказанных услуг, включая единую методику учета затрат.

Поэтому разработка порядка, формы и требований по подготовке проекта перспективного плана закупок должна быть реализована органами публичной власти совместно с учеными, предмет интересов которых составляет финансовое право, бюджетное право, публичные закупки.

К примеру, Д.Л. Комягин справедливо отметил предопределенность расходов и доходов бюджета ранее принятыми обязательствами и правовыми актами, при этом указав, что параметры бюджета должны определяться стратегическими планами. Он предложил решение с помощью бюджетной политики: «… если сместить начало бюджетного процесса с бюджетного послания на принятие самих обязательств, которые не только должны быть связаны, но и должны вытекать из государственных стратегических планов. Для этого необходима ясная юридическая процедура согласования принимаемых обязательств со стратегическими планами. Одновременно необходимо закрепить некоторые принципы стратегического планирования, касающиеся формирования расходов и доходов бюджета, и критерии допустимости источников покрытия дефицита бюджета»[501]. Позиция Д.Л. Комягина о вторичности бюджета полностью соответствует предложению об использовании перспективного плана закупок.

Цифровизация перспективного планирования закупок будет способствовать эффективному финансовому обеспечению публичных закупок и позволит:

---

[501] Комягин Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования//Финансовое право. 2012. № 9. С. 17.

– выделить и обобщить все потребности заказчика;

– реализовать коммуникацию уполномоченных должностных лиц;

– исключить повторные (дублирующиеся) закупки;

– закрепить очередность межведомственных закупок (ремонт трубы – укладка асфальта – разметка асфальта);

– реализовать претензионную работу и гарантийное обслуживание.

Мы поддерживаем позицию, согласно которой любая детализация плана закупок должна учитывать экономическую целесообразность и выбранный горизонт планирования, обеспечиваемый цифровыми технологиями[502], которые помогают выбрать лучшую цену, сроки и иные необходимые параметры из массива больших данных с учетом их систематизации и анализа.

Впервые на использование кибернетических связей в финансовых и бюджетных отношениях обратила внимание О.Н. Горбунова: «используя компьютерные технологии в расчетах бюджета по доходам и расходам, а также формируя план государства можно соответственно просчитать, где, в каком объеме и куда нужнее направить бюджетные средства. Тем самым в современных бюджетных условиях следует понимать не как классическое планирование, а как динамическую систему, с обратной связью в режиме реального времени. Такая система будет отслеживать план-факт на всех этапах исполнения бюджета, строить точные прогнозы с учетом всех поступлений в бюджет, а также реагировать на отклонения и оптимизировать ежедневные, месячные, годовые и прочие планы, учитывая изменяющиеся потребности в режиме реального времени»[503]. Принципиальное решение о необходимой детализации планирования следует

---

[502] Введение в «Цифровую» экономику/А.В. Кешелава В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев и др.; под общ. ред. А.В. Кешелава; гл. «цифр.» конс. И.А. Зимненко. ВНИИГеосистем, 2017. (На пороге «цифрового будущего». Книга первая). С. 27.

[503] См.: Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дисс. … докт. юрид. наук. М., 1996. С. 18 – 38; Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М.: Профобразование, 2003. С. 6 – 35; Горбунова О.Н. Избранное. М.: РГУП, 2017. С. 51 – 78.

принимать с учетом экономической целесообразности и выбранного горизонта планирования[504].

Отметим, что в процессе цифровизации концепции финансового обеспечения публичных закупок следует минимизировать роль «человеческого фактора» в планировании закупок. Например, стоимость строительства объектов зимней Олимпиады в Сочи изначально была запланирована в 314 млрд. руб.[505] Позднее цена увеличивалась неоднократно. Но это возможно было предвидеть еще на этапе планирования при условии цифровизации процесса, а также участия широкого круга специалистов и экспертов.

В настоящее время цифровые технологии недостаточно изучены. Это не позволяет однозначно заявить об исключительно положительном эффекте использования цифровизации в планировании публичных закупок. Однако всегда стоит помнить и понимать, что «человеческий фактор» может быть нивелирован процессами «вмешательства в цифровой контент» путем создания искаженного программного обеспечения, хакерскими атаками и проч.

Планирование закупок должно быть максимально интегрировано в систему бюджетного процесса и национального снабжения ресурсами, поскольку отношения, связанные с перспективным планированием закупок, предшествуют бюджетному планированию на новый период (бюджетным правоотношениям), равно как и иным отношениям – налоговым, таможенным, страховым, банковским и т.д.

Представляется целесообразным отношения, возникающие в процессе планирования публичных закупок, разделить на два этапа:

– разработка и согласование проекта перспективного плана закупок;

– утверждение и реализация перспективного плана закупок.

Первый этап позволяет определить и конкретизировать цели закупок с учетом перспективы финансового обеспечения и функционала заказчика. Исходя

---

[504] Введение в «Цифровую» экономику/А.В. Кешелава В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев и др.; под общ. ред. А.В. Кешелава; гл. «цифр.» конс. И.А. Зимненко. ВНИИГеосистем, 2017. (На пороге «цифрового будущего». Книга первая). С. 26.

[505] См.: Стоимость Олимпиады в Сочи перевалила за 1,5 трлн. руб. URL. https://www.rbc.ru/economics/04/02/2013/570402ff9a7947fcbd44546d (дата обращения: 20.02.2024).

из общего целеполагания, определяются приоритеты планируемых расходов. Размещение проекта перспективного плана закупок в открытом доступе позволит контролерам, представителям общественности подготовить соответствующие предложения или замечания, на основании которых возможны изменения плана, как по стоимости и содержанию публичной закупки, так и в целом по процессу реализации публичного интереса.

Важно сместить акценты и внимание органов контроля с процедурной части публичных закупок на этап планирования, так как процедура закупки – это процесс реализации ранее согласованного и утвержденного плана. Например, выявление нецелесообразной закупки на этапе аукциона не должно быть завершением контрольного мероприятия. Следует привлечь к ответственности всех должностных лиц, участвовавших в согласовании, в утверждении такого плана, а также утвердивших финансовое обеспечение такой закупки.

Планирование позволяет определить потребности заказчика, правовые средства и инструменты осуществления закупок, объемы финансового обеспечения, сроки и порядок оплаты выполненного контрактного обязательства. Вместе с тем существуют риски, требующие дополнительных полномочий заказчика и ГРБС в части перераспределения товаров, работ, услуг в целях экономии и эффективного использования финансового обеспечения. К примеру, переизбыток лекарственных препаратов в одном учреждении здравоохранения, а в другом – недостаточное количество препаратов, требующее оперативной закупки. Даже в пределах одного ведомства бюджетные учреждения не вправе осуществить передачу лекарственных препаратов (Минздрав России, как ГРБС, в силу норм ст. 158 БК РФ не уполномочено на контроль и регламентацию порядка использования подведомственными учреждениями приобретенного товара). Итог прост – утилизация невостребованных препаратов по срокам годности в первом учреждении и дополнительные расходы на закупку недостающего количества лекарственных препаратов во втором.

Следовательно, ответственность за целесообразность конкретной закупки необходимо отнести, и на должностное лицо заказчика, разработавшего

неэффективный проект плана закупок, и на должностное лицо ГРБС, согласовавшее финансовое обеспечение закупки. Это подтверждает гипотезу, что планирование закупок – это показатель функционирования отлаженной системы конвертации государственного ресурса в необходимые товары, работы, услуги.

С нашей точки зрения, на стадии планирования публичных закупок любое заинтересованное лицо может оценить:

– рациональность закупки (потребность заказчика, обоснованность ценообразования);

– соблюдение публичного интереса, включая финансовую безопасность;

– реальные возможности выполнения контрактного обязательства.

В настоящее время взаимосвязь бюджетного процесса и планирования закупок незначительная. Это не способствует эффективности финансового обеспечения публичных закупок, качественному и своевременному выполнению контрактного обязательства[506]. Указанное мы связываем с отсутствием необходимого понимания проблемы нормирования потребности заказчика, несоблюдением требований по формированию, обоснованию и расчету цены, планируемых к приобретению товаров, работ, услуг.

Основной проблемой нормирования является определение потребности заказчика и ее связи с реальным финансово-экономическим и социально-политическим состоянием государства. Несмотря на наличие ряда правовых актов, данная проблема не решена[507]. Для примера, И.Ю. Ивлиев, рассматривая систему

---

[506] См.: Приложение 8 «Общая схема организации публичных закупок и бюджетного процесса».

[507] См.: Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 31.10.2024)//СЗ РФ. 2014. № 43. Ст. 5919; 2024. № 46. Ст. 6954; Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 18.07.2019)//СЗ РФ. 2015. № 22. Ст. 3218; 2019. № 30. Ст. 4307; Постановление Правительства Российской Федерации от 02.09.2015 № 926 «Об утверждении общих правил определения требований к закупаемым заказчикам отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (в ред. от 18.07.2019)//СЗ РФ. 2015. № 37. Ст. 5141; 2019. № 30. Ст.4306; Постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 № 953-ПП «Об утверждении Требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

выделения межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, в качестве основного недостатка указал, что «доля расходов субъектов Российской Федерации в объеме консолидированного бюджета страны рассчитывается исходя из фактического объема их расходов на реализацию своих полномочий в предыдущем периоде. Не учитывается, что на исполнение обязательств необходимо средств больше, чем их тратится фактически»[508].

Ценообразование в закупках формируется, исходя из выделенного объема финансового обеспечения, уменьшение которого влечет уменьшение потребности. Однако, при увеличении финансирования объем потребности не увеличивается в силу нормирования. Допускается улучшение качества закупаемых товаров, работ, услуг, поскольку экономия заказчика согласно финансового (бюджетного) контроля воспринимается не как результат качественной работы заказчика, направленной на экономию средств бюджета, а как его неисполнение.

Мы не разделяем зависимость ценообразования в закупках от финансового обеспечения, поскольку такой подход позволяет заказчикам планировать приобретение необусловленного нормированием товаров, работ, услуг по завышенной стоимости, без учета рыночной конъюнктуры. Действующие правовые акты не предусматривают детализированного регулирования планирования и определения ценообразования в закупках.

Планирование закупок следует поставить в зависимость от бюджетного процесса (закупка может быть реализована при наличии финансирования). Одновременно сущность понятия «неисполнение бюджета» требует пересмотра на предмет исключения таких оснований, как обоснованная отмена закупки или обоснованный отказ заказчика от проведения запланированных закупок, неиспользование полученной в процессе закупок экономии.

Сформулированная позиция совпадает с точкой зрения Р.К. Арыкбаева, отвергающего прямую зависимость расчета цены закупки от размера выделенных

нужд города Москвы, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»//Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 72.

[508] Ивлиев И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2010. С. 27.

заказчику бюджетных средств. «Цена – это экономический инструмент денежного выражения стоимости продукта, субъективный стоимостной инструмент заказчика, обеспечивающий удовлетворение государственных нужд. Она призвана обеспечить адекватное соотношение минимально приемлемого для исполнителей уровня реальной потребительской стоимости продукта с четкой функциональной связью с параметрами ее качества, учетом рисков, связанных с исполнением контрактов и затрат на проведение конкурсных процедур»[509].

Следовательно, необходимо создать единую систему ценового мониторинга и анализа рыночных цен и конъюнктуры на функционирующем рынке либо по реестрам контрактов для повышения эффективности финансового обеспечения публичных закупок, а также качественного планирования. Формирование единого цифрового банка данных цен (фактических, справочных, статистических и т.д.), использование разнообразных коэффициентов, в том числе по динамике цен за период, позволит обоснованно подойти к ценообразованию в перспективном плане закупок, корректно планировать потребность заказчика, а также объемы финансового обеспечения. Таким образом, перспективное планирование публичных закупок должно быть связано со всеми стадиями бюджетного процесса и легально учитываться в разрезе составления кассового плана при формировании прогноза перечислений из бюджета по оплате выполненных контрактных обязательств в части срока, объема оплаты денежных обязательств[510].

На основании изложенного приходим к выводу, что планирование обеспечивает необходимую концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях (материальные, финансовые, производственные, трудовые и т.д.), способствует заказчикам и хозяйствующим субъектам в решении задач.

Таким образом, планирование публичных закупок – это, и целеполагание, без которого бюджетные расходы не ориентированы на результат, и показатель

---

[509] Арыкбаев Р.К. Организация системы ценового мониторинга для повышения эффективности финансирования государственных закупок//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. 2010. № 3 (13). С. 28.

[510] См.: ч. 2 ст. 217.1 БК РФ.

функционирования отлаженной системы конвертации государственного ресурса в необходимые товары, работы, услуги.

В качестве основных элементов планирования публичных закупок выделены:

– целеполагание (цель закупки);
– сроки планирования;
– учет интересов;
– адаптация;
– дискреция функций уполномоченных лиц.

Содержание элементов планирования публичных закупок показало зависимость бюджетного планирования (объем финансового обеспечения) от качества планирования закупок (определение объекта закупки и его стоимости), а также зависимость планирования закупок (количество изменений) от качества бюджетного планирования (объем доходной части бюджета), включая также своевременное предоставление целевых субсидий, выделяемых в рамках федеральных или региональных программ, национальных проектов.

Выявленная зависимость позволила сформировать предложение о внедрении перспективного плана закупок, позволяющего качественно изменить потребности заказчика в финансовом обеспечении. Данный план включает возможность пролонгации, прогнозного изменения и корректировки целей закупок, всесторонний контроль и комплексную оценку результатов закупки, включая применение мер ответственности к должностным лицам, не обеспечившим достижение цели закупки. Предельный срок планирования закупок не должен совпадать со сроком закона о бюджете, корректировка которого будет являться основанием для внесения изменений в соответствующий план.

Под перспективным планом публичных закупок предложено понимать самостоятельный документ, утверждаемый после доведения объема финансового обеспечения и направленный на реализацию управленческих решений в рамках целеполагания, синхронизации интересов на долгосрочный период (свыше 5 лет).

Таким образом, перспективное планирование публичных закупок и бюджет вместе и по отдельности направлены на выражение единого публичного интереса,

так как перспективное планирование закупок представляет собой синхронизацию публичного и частного интересов с учетом бюджетного процесса, а также ресурсного снабжения государства.

Публичные закупки становятся ориентиром предпринимателей для формирования предложений и мобилизации усилий. Закупки должны быть экономически привлекательны, но в меру выгодные – без сверхприбыли.

Использование цифровых технологий в процессе бюджетного планирования и перспективного планирования закупок обеспечивает прозрачность планирования и расхода финансового обеспечения публичных закупок, а также доступность публичного финансового контроля.

3.3. Бюджетный контракт как правовая форма финансового обеспечения публичных закупок

Проблемам эффективности расхода бюджетных средств, в том числе в публичных закупках, публичная власть уделяет значительное внимание. Нарушения в публичных закупках довольно значительные, а роль бюджетного законодательства повышается в системе государственного управления в условиях развития цифровой экономики[511].

Рассмотрение правовой формы финансового обеспечения публичных закупок начнем с раскрытия сущности и содержания понятия «правовая форма». Исторически, начиная с периода становления советского права, когда идеология превалировала над социальной сущностью правовой формы, последняя не могла способствовать развитию экономики страны, поскольку являлась ее (экономики) зеркальным отражением[512]. Немногим позднее советские ученые рассматривали правовую форму как одну из составляющих государственной деятельности,

[511] Tsindeliani I., Gorbunova O., Vershilo T., Kikavets V., Palozyan O., Pisenko K., Matyanova E. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy//Informatologia. 2019. Vol 52. No 1 – 2. P. 17 – 27.

[512] См.: Исаев И.А. Проблемы правовой формы в советской юридической науке 20-х годов//Правоведение. 1983. № 2. С. 18 – 26.

обеспечивающую процесс социального регулирования в части споров и столкновения противоположных интересов[513].

В частности, по мнению Е.Б. Пашуканиса правовая форма представлена специфическими общественными отношениями, и является включенной в процесс социального регулирования выделяясь в нем только в момент столкновения противоположных интересов. Составной частью правовой формы, по его мнению, является договор между двумя субъектами[514].

П.И. Стучка указывал на наличие трех уровней правовой формы: правоотношение, норму и правосознание (идеологию)[515]. С точки зрения О.А. Красавчикова сущность правовой формы заключается в установленных в нормах права «границах юридически возможного или необходимого образа действия лиц»[516]. Немного позднее Р.О. Халфина акцентирует внимание на правовой форме экономических отношений, предлагая под ней понимать совокупность норм или правовых институтов, опосредующих какой-либо вид экономических отношений. Причем отмечая, что подобная форма может включать в себя нормы и институты различных отраслей права, что указывает на ее комплексный, межотраслевой характер[517].

В Российской Федерации правовые формы в сочетании с неправовыми продолжают рассматриваться как часть организационной деятельности государства. Содержанием право-управленческой формы охватывается комплекс задач, решаемых ранее в процессе правоисполнительной и организационно-распорядительной деятельности[518].

---

[513] См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. 253 с.; Горшенев В.М. Правовые формы деятельности в общенародном государстве. Харьков, 1985. 84 с.; Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм//Пашуканис Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 90.

[514] Пашуканис Е.Б. … С. 90.

[515] Стучка П.И. Право-закон-техника//Советское государство и революция права. 1930. № 1. С. 100.

[516] Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2 т. М., 2005. Т. II. С. 36.

[517] Государство. Право. Экономика/Загайнов Л.И., Козырь М.И., Колбасов О.С., Кригер Г.Л., и др.; Отв. ред.: Чхиквадзе В.М. М.: Юрид. лит., 1970. С. 48 – 49.

[518] См.: Байтин М.И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов, 2001. С. 143; Масалытина С.В. Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2009. С. 3 – 4.

В своей диссертационной работе Ю.Б. Батурина дала авторское определение правовой формы, под которой предложила понимать юридическую комплексную категорию, осуществляющую опосредование различных неправовых общественных явлений, нуждающихся в юридической регламентации, а также служащую каркасом внутри самого права, объединяющим (цементирующим) различные элементы входящие в право. При этом комплексный характер понятия «правовая форма» выражается в том, что, с одной стороны, она представляет собой устойчивую и объективно необходимую связь между составляющими и образующими право в целом, а, с другой стороны, она связывает право с неправовыми явлениями, нуждающимися в юридической регламентации[519].

Однако наиболее удачным полагаем определение правовой формы, представленное М.Н. Марченко через раскрытие категории «форма». Под формой ученый рассматривает и выражение «внутренней связи и способа организации, взаимодействия элементов и процессов как между собой, так и с внешними условиями», и совокупность средств, методов и способов, с помощью которых в обществе решаются те или иные задачи, касающиеся в том числе государства и права[520].

На основании изложенного приходим к выводу, что под правовой формой финансового обеспечения публичных закупок допустимо рассматривать в том числе документ, фиксирующий сделку (гражданско-правовой договор) сторон, определяющий их права и обязанности. Поскольку одна из сторон обеспечивает публичный интерес за счет соответствующего бюджета, гражданско-правовой договор дополнительно регламентируется нормами, обеспечивающими не только объективную и устойчивую связь сторон, но и максимальную защиту реализации публичного интереса, при этом сам гражданско-правовой договор именуется контрактом.

---

[519] Батурина Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. С. 8.

[520] Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп., М.: Проспект, 2009. С. 505 –506.

Подобная позиция находит подтверждение в работе Ю.Б. Бабковой, которая рассматривает обеспеченность, как принцип, в соответствии с которым исполнение всех расходных обязательств обеспечивается бюджетными ассигнованиями, предусмотренными в бюджете на соответствующий финансовый год[521].

Финансовое обеспечения публичных закупок осуществляется представителями публичной власти за счет средств соответствующего бюджета. Бюджет согласно норме ст. 6 БК РФ – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Публичная власть не имеет иного источника для финансового обеспечения публичного интереса. Основы бюджетного процесса, порядок формирования доходов, осуществления расходов бюджета, порядок исполнения бюджетных назначений определены БК РФ и иными, принятыми в соответствии с ним, законами (ст. 2 БК РФ).

В процессе формирования проекта бюджета расходы формируются согласно расходным обязательствам заказчиков (планируемым затратам на обеспечение публичной потребности), отраженных в проектах план-графиков закупок. Планируемые затраты заказчики обосновывают объективной потребностью, необходимостью либо ссылками на правовые акты, регламентирующие порядок реализации публичной потребности.

Следовательно, финансовое обеспечение публичных закупок берет начало с этапа планирования и формирования проекта бюджета в рамках составления расходного обязательства на основании сведенных потребностей заказчиков. Формирование заказчиком проекта плана-графика закупок, с нашей точки зрения, является обязательным пред-этапом, однако не входит в общее понятие бюджетного процесса.

Расходное обязательство трансформируется в бюджетное обязательство в процессе принятия и утверждения бюджета. Поскольку в результате такой трансформации бюджетное обязательство может быть как увеличено, так и

---

[521] Бабкова Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук**.** М., 2010. С. 10.

уменьшено, заказчики впоследствии корректируют и окончательно утверждают планы-графики закупок. Заказчики принимают бюджетные обязательства в пределах доведенных до него ЛБО путем заключения контрактов, иных договоров с физическими или юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, что полностью соответствует норме п. 2 ст. 72 и п. 3 ст. 219 БК РФ.

Согласно п. 2 ст. 72 БК РФ контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок, сформированным и утвержденным установленным порядком, и оплачиваются в пределах ЛБО.

Исключения из общего правила предусмотрены п. 3 ст. 72 БК РФ, определяющим право ПБС заключать контракты на срок, превышающий срок действия ЛБО. Заказчики вправе заключать, согласно плану-графику, контракты, в том числе в 2019 со сроком принятия и исполнения обязательств в 2020 и плановом периоде – 2021 и 2022, в пределах ЛБО, доведенных им как получателям бюджетных средств на указанные цели.[522]

В целях недопущения возникновения кредиторской задолженности по контрактным обязательствам заказчикам с учетом ст. 157 ГК РФ рекомендовано, начиная с 2016 , включать отлагательное условие, согласно которому контрагент начинает исполнение контрактного обязательства только после получения от заказчика уведомления о доведении объема прав на принятие и (или) исполнение обязательств, позволяющего в соответствующем году оплатить контракт без изменения его условий[523].

---

[522] Письмо Минфина России от 30.12.2019 № 09-04-06/103748 «О разъяснении порядка принятия бюджетных обязательств на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на основании государственных контрактов» (в ред. письма Минфина от 23.01.2020 № 09-04-06/3771)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[523] См.: письмо Минфина России от 25.03.2015 № 02-02-04/16546 «Об исполнении обязательств по заключенным государственным контрактам, договорам, соглашениям, подлежащим в соответствии с условиями указанных контрактов оплате в 2016 году и (или) 2017 годах, а также принятии новых обязательств на срок, превышающий срок действия доведенных лимитов бюджетных обязательств»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

При сокращении ЛБО заказчик на основании п. 6 ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ вправе на основании Методики[524] согласовать новые условия контракта в части его цены, сроков исполнения, а также предусмотренного количества (объема) товаров (работ, услуг).

Бюджетные и автономные учреждения, заключающие контракты за счет субсидий на выполнение государственного задания, иных целевых субсидий, включают обязательное условие о возможности изменения по соглашению сторон размера и (или) сроков оплаты и (или) объема товаров, работ, услуг в случае уменьшения ранее доведенных в установленном порядке ЛБО на предоставление субсидии (п. 5 ст. 78.1 БК РФ).

На основании изложенного приходим к выводу, что обязательство по оплате контракта у заказчика возникает исключительно в том случае, если такое обязательство: запланировано, утверждено законом, детализировано и санкционировано на оплату. Таким образом, принятое заказчиком бюджетное обязательство на основании заключенного контракта становится контрактным обязательством в части оплаты реализуемой по контракту публичной потребности за счет средств соответствующего бюджета.

В сущности, изложенное выше подтверждает, что целью финансового обеспечения публичных закупок является доведение бюджетных средств с момента их формирования на основании норм бюджетного процесса конечному получателю (хозяйствующему субъекту).

Заключенный по итогам осуществления публичных закупок контракт, является одним из способов исполнения бюджетных расходов, а общие положения БК РФ применяются к публичным закупкам как к одной из форм бюджетных расходов. При этом, заказчики вправе заключать контракты в период отзыва ЛБО в целях их приведения в соответствие с законом (решением) о бюджете. Стоимость таких контрактов не должна превышать объем принимаемых бюджетных

[524] Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.1013 № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта»//СЗ РФ. 2013. № 49 (часть VII). Ст. 6433.

обязательств, поставленных на учет в порядке, установленном финансовым органом.

Необходимо понимать, что расходы, направленные на реализацию публичной потребности в товарах, работах, услугах должны быть не только плановыми, но еще разумными и адекватными, стимулирующими развитие частного производства и реализации публичного и частного интересов.

Считаем необходимым рассмотреть правовую природу контракта, заключаемого в рамках публичных закупок и имеющего свою специфику. Одни ученые склоняются к административному (публичному) характеру контракта в сфере закупок[525]. Характерно, что еще в царской России были позиции, предполагающие изъятие закупочных договоров из-под регулирования нормами гражданского права для последующего регулирования нормами административного права[526].

Другие исследователи полагают, что контракт регулируется нормами гражданского права[527].

Ряд ученых утверждают о комплексном регулировании контракта нормами административного и гражданского права[528]. Существует также группа ученых,

---

[525] См.: Тихомиров А.С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с.; Демин А.В. Государственные контракты (публично-правовой аспект)//Хозяйство и право. 1997. № 8. С. 148 – 155.

[526] См.: Винницкий А.В. Государственная собственность в административном праве. М.: Статут, 2010. С. 113; Корбут И.И. Записка об отделении узаконений о казенных подрядах и поставках от гражданских законов. СПб., 1864. С. 5.

[527] См.: Соловьев М.С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург., 2019. С. 144; Мараев К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 79; Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами**:** автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006**.** С. 23; Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 152; Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. … докт. юрид. наук**.** Кемерово. 2001. С. 268; Гражданское право: Учебник/Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: Изд. группа «Проспект», 1997. Ч. II. С. 71; Административное право: учебник/под ред. Ю.М. Козлова. М.: Юристъ, 1999. С. 68; Голиков И.В. К вопросу об административно-правовой природе государственного контракта на поставку товаров для публичных нужд//Вестник всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ. № 3(59). 2021. С. 65 – 69; Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта//Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 2(103). 2015. С. 248 – 253; Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта//Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. № 3(27). 2013. С. 46 – 55; Богдадьев А.С. Проблемы расторжения государственного контракта//Право и экономика. 2009. № 11. С. 4 – 8; Гребенщикова Я.Б. Понятие муниципального контракта и его правовая природа//Административное и муниципальное право. 2009. № 2. С. 66 – 70 и др.

[528] См.: Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования//Административное и

рассматривающих контракт, как часть процедуры или как правовую форму размещения государственного заказа[529].

Таким образом, вопрос о правовой природе контракта в сфере публичных закупок по настоящее время носит сложный дискуссионный характер. Действительно, с одной стороны, приобретение публичной властью через своих уполномоченных представителей (заказчиков) материальных благ за счет бюджета осуществляется на основании сделок, регулируемых нормами гражданского права. С другой – значительное количество императивных норм и требований, регламентирующих защиту публичного интереса в процессе выполнения контрактного обязательства, оплата которого осуществляется за счет бюджетных средств, расходование которых подлежит обязательному финансовому контролю.

Нашу позицию подтверждает точка зрения, С.В. Запольского, который полагает некорректным размежевание публичного и частного права путем безапелляционного отраслевого деления, поскольку весь финансово-правовой массив делится на публичную и частную составляющие, ограниченно дополняющие друг друга[530]. Позиция, безусловно, корректная, так как с одной стороны отношения «власть – подчинение», с другой диспозитивизм гражданско-правовых отношений в процессе выполнения контрактного обязательства. Так или иначе заказчик в рамках контракта принимает на себя именно финансовое обязательство – за счет средств соответствующего бюджета провести оплату поставленных и надлежащим образом принятых товаров, работ или услуг.

муниципальное право. 2010. № 11. С. 82 – 91; Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах//Правоведение. 1969. № 3. С. 40 – 45 и др.

[529] См.: Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография/К.В. Кичик. Москва: Юстицинформ, 2012. С. 1; Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование/В.Е. Белов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 204, 210; Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография/Е.П. Губин. репр. изд. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 204 – 205; Административное право Российской федерации. Учебник/Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. 3-е изд., испр. и доп. М.: Зерцало-М, 2001. С. 390. и др.

[530] Запольский С.В. Основы соотношения публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений//Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 9 – 21.

В данной связи уместно привести позицию Н.Н. Заботиной, согласно которой понятие государственный контракт не несет особой смысловой и функциональной нагрузки, кроме споров о его публично-правовой природе[531].

Однако С.В. Запольский справедливо уточняет, что проводимая реформа по переводу бюджетного финансирования на систему государственных заказов, никоим образом не означает внедрения диспозитивного метода регулирования в традиционную финансовую область, а лишь свидетельствует о совершенствовании технико-юридической стороны исполнения расходной части бюджета; присутствие в БК РФ категории «расходные обязательства» придает этой форме полную юридическую приемлемость[532].

Полагать, что контракт – это имущественные отношения, построенные на отношении «власти и подчинения», не совсем верно, поскольку эта точка зрения не учитывает сущность финансовых отношений (до заключения контракта, а также в процессе его исполнения, включая аудит и финансовый контроль).

Нашу позицию в полной мере подтверждает теория выдающегося ученого Л.С. Таля о юридической природе трудового договора, в котором потребность в чуждом труде обеспечивается либо обещанием наемного работника выполнить обязательство путем собственной деятельности, обособленной от деятельности нанимателя (предпринимательский труд), либо путем предоставления права нанимателю распоряжаться рабочей силой наемного работника в своей хозяйственной деятельности по своему усмотрению на определенных условиях (служебный труд)[533]. Он утверждал, что труд не может быть материализован (идет обмен труда на деньги, поэтому отчуждать труд невозможно)[534].

Согласно теории ученого, потребность хозяйствующего субъекта в рабочей силе обеспечивается путем привлечения самостоятельного или

---

[531] Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 9.

[532] Запольский С.В. О природе финансовых правоотношений//Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25 – 26 марта 2011 г.). М.: РАП, 2012. С. 14.

[533] См.: Таль Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. Ч. 1: Общие учения. 1913; Ч. 2: Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий. 1918. Ч. 1–2. Ярославль: Тип. губ. правл., 1913. 632 с.

[534] См.: Таль Л.С. Договор о труде как родовое понятие//Право: Еженед. юрид. газ. 1908. № 26. С. 12 – 17.

несамостоятельного труда. В первом случае отношения между нанимателем и работником регулируются гражданским правом (договор подряда), во втором – трудовым (трудовое право). При этом трудовой договор подразумевает реализацию экономической деятельности нанимателя (работодателя) управляемой (подчиненной) силой наемного работника (как орудие своего производства), которую последний в определенных пределах предоставил нанимателю при заключении трудового договора.

Таким образом, выделение характерных признаков отношений (несамостоятельность работника, временное предоставление рабочей силы работника нанимателю для приумножения запасов, используемых последним в своих целях, подчинение рабочей силы и личности работника власти нанимателя) позволило Л.С. Талю выделить трудовой договор как самостоятельный договорной тип соглашения, требующий самостоятельного нормативного регулирования, поскольку власть нанимателя, как собственника и как организатора труда – различна[535].

Аналогичного подхода требуют контрактные отношения в публичных закупках в силу их специфики (наличие публичного интереса, имманентное неравенство сторон, источник финансового обеспечения), не позволяющей однозначно заявить об исключительном регулировании нормами гражданского права. Так, в научных работах указано, что «стороной государственного контракта является публично-правовое образование, вступающее в договорные отношения с контрагентами как специальный субъект гражданских правоотношений, выполняющий социальные функции»[536]. Кроме того, стороной контракта (договора) могут выступать бюджетные или автономные учреждения, получающие иные средства, которые данные учреждения расходуют путем публичных закупок.

---

[535] См.: Таль Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. Ч. 1: Общие учения, 1913; Ч. 2: Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий, 1918. Ч. 1–2. Ярославль: Тип. губ. правл., 1913. 632 с.; Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М.: Тип. Г. Лисснераи, Д. Собко. 1916. 127 с.

[536] См.: Андреева Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд//Государство и право. 1999. № 8. С. 25 – 30; Андреева Л.В. Теория государственных закупок в науке предпринимательского права//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2016. № 11 (27). С. 77.

Нормы гражданского права в публичных закупках не первичны, поскольку гражданско-правовые отношения являются следствием отношений, урегулированных нормами финансового права (с учетом последующего финансового контроля).

Следовательно, между заказчиком и контрагентом при исполнении контракта и его оплате возникают не самостоятельные гражданско-правовые отношения, а продолжение финансовых отношений, направленных на повышение эффективности и результативности ранее возникшего бюджетного правоотношения между органом публичной власти (ГРБС) и заказчиком (как правило, ПБС) в части планирования расходной части бюджета, утверждения государственного задания, согласования плана финансово-хозяйственной деятельности, план-графика закупок, доведение ЛБО или соответствующих субсидий.

Таким образом, оформленные в рамках норм гражданского права контрактные отношения направлены на достижение результативности ранее возникших отношений. Указанное позволяет сделать вывод, о неверности суждения, что контракт регулирует исключительно имущественные отношения. Данная модель не учитывает сущность финансовых отношений, таких как: достижение изначальной цели закупки (не цели контракта), реализацию казначейского сопровождения, финансового контроля и т.д.

Наша позиция соответствует справедливому мнению Н.А. Саттаровой, которая полагает недостаточным акцент внимания на гражданско-правовом аспекте цены контракта, поскольку категория «цена» является категорией финансового права, о чем ярко свидетельствует правовой режим тарифов, налоговой ставки и т.д.[537] Развивая данную позицию, ученый конкретизирует, что в процессе централизованного государственного ценообразования ключевым элементом цены всегда является себестоимость продукции[538].

---

[537] Саттарова Н.А. О правовых аспектах ценообразования//Финансовое право. 2010. № 5. С. 16.

[538] Саттарова Н.А. Государственное регулирование ценообразования и государственные услуги: некоторые вопросы правового регулирования//Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)//Сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции. Саратов, 2 июня 2010. С. 173 – 176.

Только финансовое право способно обеспечить полное соответствие полученного по контракту результата цели и параметрам, заложенным в процессе планирования публичной потребности, цели и результаты использования бюджетных средств.

Стоит отметить, что цена получаемых заказчиком товаров, работ, услуг фундаментально встроена в публичные закупки, выражая, по сути, пропорцию стоимости и полезности обмена между заказчиком и контрагентом. Получение оптимальной или сниженной для заказчика цены возможно при оптимизации процесса заключения и исполнения контрактов, предполагающих справедливое распределение рисков сторон, широкий спектр формул цены, унификацию требований, использование цифровых технологий.

Учитывая изложенное выше, а также придерживаясь позиции комплексного характера правовой природы контракта, полагаем возможным рассмотреть контракт как форму финансового обеспечения публичных закупок.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено, что исполнение контрактного обязательства включает в себя комплекс мер направленных на достижение целей осуществления закупки, включающий: приемку обязательства и его оплату, взаимодействие заказчика с контрагентом при изменении, расторжении контракта, применении ответственности, совершение иных действий.

Важным моментом до настоящего времени является определение правовой сущности не только «бюджетных средств», но «средств, выделенных из бюджета». «Принципиальной разницей является то, что лицо, не обладающее статусом ПБС, несет ответственность за достижение цели бюджетного финансирования, которая определяется в документах, заключаемых с ПБС (контракт, иной гражданско-правовой договор)»[539].

Исполнение бюджета по расходам предусматривает несколько этапов, одним из которых, является принятие ПБС бюджетных обязательств путем заключения контрактов, иных договоров с контрагентами. Отдельные исследователи отмечают,

---

[539] Уголовно-правовая охрана бюджетных средств. Монография/Под общ. ред. Н.И. Пикурова и Е.Н. Карабановой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект. 2016. С. 13.

что контракт сам по себе не является основанием для санкционирования оплаты денежных обязательств[540]. Минфин России отмечает, что «контракт хотя и является формой двусторонней сделки, но отношения, возникающие при его заключении и исполнении, регулируются не только гражданским законодательством, но и бюджетным законодательством Российской Федерации, а также законодательством о публичных закупках»[541].

Так, оплата контракта является исполнением бюджета по расходам и определяется национальными правовыми актами о бюджете. Возникает вопрос, с какого момента бюджетные средства теряют статус таковых, поскольку государственный финансовый контроль их расхода не прекращается после доведения заказчику. Эти отношения, по сути, уже не являются бюджетными, однако регулируются правовыми актами о бюджете и о публичных закупках. Кроме того, вступившие в силу 06.08.2019 изменения в п. 5 ст. 219 БК РФ, определили, что Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации, органы управления государственными внебюджетными фондами при постановке на учет бюджетных и денежных обязательств, санкционировании оплаты денежных обязательств осуществляют в установленном п. 1 ст. 219 БК РФ порядке контроль за:

– соответствием информации о денежном обязательстве информации о поставленном на учет соответствующем бюджетном обязательстве;

– соответствием информации, указанной в платежном документе для оплаты денежного обязательства, информации о денежном обязательстве;

– наличием документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства.

В случае, если бюджетное обязательство возникло на основании контракта, дополнительно осуществляется контроль за соответствием сведений о контракте в реестре контрактов и сведений о принятом на учет бюджетном обязательстве,

---

[540] Там же. С. 14.

[541] Письмо Казначейства России от 23.08.2019 № 07-04-05/05-18156 «О направлении разъяснений» (вместе с Письмом Минфина России от 16.08.2019 № 09-04-06/62906)//Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2019. № 10. (письмо Минфина России)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

возникшем на основании контракта, условиям контракта (абз. 8 п. 5 ст. 219 БК РФ). Таким образом, мы наблюдаем подтверждение того, что правовые акты о бюджете имеют более широкое распространение, в том смысле, что заключение контракта происходит по нормам гражданского законодательства, а на этапе санкционирования расходов заканчиваются отношениями, регулируемыми бюджетным правом, однако контроль со стороны публичной власти остается, тем самым расширяются границы правовых актов о бюджете.

С позиции ответственности сторон по контракту следует отметить, что с одной стороны средства, поступившие заказчику от применения мер гражданско-правовой ответственности по контракту относятся к неналоговым доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (п. 3 ст. 41 БК РФ) и как источники формирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации зачисляются на счета органов Федерального казначейства для их последующего распределения (ст. 40 БК РФ).

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения контрагентом контрактного обязательства, последний обязан уплатить неустойку (штраф, пени) в доход бюджетов бюджетной системы Российской Федерации[542]. На основании ст. 313 ГК РФ исполнение обязательства по перечислению такой неустойки может быть возложено на заказчика. Указанную возможность заказчик вправе реализовать путем претензионно-исковой работы либо путем выплаты контрагенту цены контракта, уменьшенной на размер неустойки при условии ее перечисления в установленном порядке в доход соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании платежного документа[543].

С другой стороны, заказчик отвечает по контрактному обязательству средствами казны, состоящей из средств соответствующего бюджета и иного

---

[542] См.: Габов, А.В. Неустойка (пеня) в случае просрочки исполнения обязательств поставщика в Законе о контрактной системе: особенности регулирования/А.В. Габов, В.А. Лаптев//Государство и право. 2022. № 12. С. 78 – 85.

[543] См.: письмо Минфина России от 26.12.2011 № 02-11-00/5959 и письмо Федерального казначейства от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354 «О направлении обзорного письма Федерального казначейства по проблемным вопросам, возникающим в деятельности территориальных органов Федерального казначейства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

имущества (ст. 126, 214, 215 ГК РФ). Правовой режим бюджета, как составляющей части казны, определен нормами бюджетного законодательства.

Следовательно, заказчик при реализации публичного интереса и вступлении в отношения, урегулированные нормами гражданского права, продолжает исполнять публичные функции. В таких случаях заказчик может выступать и должником по отношению к выполнившему контрактное обязательство контрагенту, что подразумевает возникновение финансовых рисков для бюджета, минимизация которых достигается использованием правового режима иммунитета бюджетов (ст. 239 БК РФ), не допускающей принудительный порядок взыскания на средства бюджетов бюджетной системы. Указанное необходимо для урегулирования коллизии между нормами гражданского права (бесспорный порядок списания средств со счетов юридических лиц) и бюджетного права (целевой характер на основании утвержденного законодательного акта соответствующего уровня).

Например, правовые акты об исполнительном производстве не предусматривают каких-либо особенностей исполнения судебных актов, в отношении заказчика. Однако такое исполнение по общему правилу способно привести к нарушению основополагающего принципа бюджетного процесса – адресности и целевом характере использования бюджетных средств. Поэтому, несмотря на то что заказчики выступают на равных началах в отношениях, урегулированных нормами гражданского права, (ст. 124 ГК РФ), законодатель установил особый порядок исполнения судебных решений в части удовлетворения требований за счет средств бюджета, что является изъятием из общего правила исполнительного производства, обеспечивающее явное преимущество публичного интереса над частным.

Отметим, что данное изъятие не противоречит концепции публичных закупок, основанной на обеспечении публичного интереса. В данном случае органы публичной власти реализуют комплекс мер, необходимых для перераспределения бюджетных средств таким образом, чтобы исполнительное производство не привело к нарушению порядка обеспечения публичного интереса.

К примеру, исполнительный документ предъявлен в пределах остатка объемов финансирования расходов, отраженных на счете заказчика. При недостаточном объеме финансирования удовлетворение происходит за счет средств, полученных от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности. Недостаток средств обязывает заказчика направить ГРБС запрос-требование о выделении дополнительных ЛБО или объемов финансирования расходов, которые должны быть выделены в течение трех месяцев. При не выделении дополнительного финансирования ГРБС привлекается к субсидиарной ответственности.

Таким образом, иммунитет бюджетов – это специальный порядок исполнения судебных актов, предусматривающий взыскание за счет средств бюджета. Указанное позволяет соблюдать основные принципы бюджетного процесса, а также гарантировать исполнение финансового обязательства заказчиком, выступающим в гражданских отношениях, без существенного нарушения частного интереса.

В настоящее время иммунитет бюджетов усилен. Если в ранней редакции ст. 239 БК РФ было исключение (возмещение в размере недофинансирования, средств, утвержденных в законодательном порядке либо возмещение вреда юридическим и физическим лицам в следствие незаконных действий органов власти), то действующая редакция ст. 239 БК РФ не предусматривает каких-либо исключений, а также возможности принудительного исполнения каких-либо требований, обращенных к публичным субъектам. Это положение следует расценивать как движение публичной власти в сторону установления абсолютного иммунитета публично-правовых образований во внутреннем обороте на стадии исполнения судебных актов.

Изложенное выше позволяет нам предположить, что контракт, заключенный в процессе осуществления публичных закупок, допустимо рассматривать в качестве правовой формы финансового обеспечения закупок.

Принимая во внимание, что оплата полученных товаров, работ, услуг осуществляется преимущественно за счет бюджетных средств – целесообразно ввести понятие «бюджетный контракт». Наличие ярко выраженного публичного

интереса, безусловно, подразумевает наличие такого понятия, как «публичный контракт», однако с нашей точки зрения это будет не совсем верно, поскольку существенным признаком «бюджетного контракта» помимо публичного интереса является источник его финансирования. В нашем случае это средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации, в то время как источником финансирования публичного контракта могут быть как бюджетные средства, так и частные финансы, например, в рамках государственно-частного партнерства[544].

Под бюджетным контрактом следует понимать сделку, заключенную заказчиком с контрагентом для закупки товаров, работ, услуг (включая закупку или аренду имущества) в целях реализации конкретизированного в сделке публичного интереса, за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств с использованием казначейского сопровождения. В каждом бюджетном контракте должны быть указаны целевые результаты приобретения товаров, работ, услуг – не только качество, количество (объем), но и характер их использования.

Таким образом, предлагаемое авторское понятие бюджетный контракт характеризуется следующими признаками:

– обеспечивает публичный интерес в сфере закупок;

– одной из сторон бюджетного контракта является заказчик, уполномоченный на реализацию публичного интереса в сфере закупок;

– является результатом правомерной, волевой деятельности заказчика и контрагента, реализуемой в соответствии с нормами права, регулирующими публичные закупки;

– включает условие о приоритете публичного интереса в пределах контракта, формируя индивидуальную модель поведения сторон сделки;

– носит некоммерческий характер;

---

[544] См.: Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30.11.2024)//СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350; 2024. № 49 (часть IV). Ст. 7435.

– имеет конкретный источник финансового обеспечения и казначейское сопровождение;

– заключается по результатам осуществления закупки (публичное размещение условий исполнения контрактного обязательства в виде проекта контракта).

Отличительной особенностью бюджетного контракта является то, что между сторонами возникают особые отношения, выходящие за пределы положений контракта и правовых актов, регулирующих как публичные закупки, так и гражданские отношения. К примеру, в процессе выполнения контрактного обязательства происходит замена баланса публичного и частного интересов сторон на приоритет публичного интереса, который контрагент, несмотря на свой частный интерес, обязан полностью принять. Кроме того, контрагент обязан понимать, что оплата по бюджетному контракту осуществляется не за счет финансовых средств заказчика, а за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (ЛБО или субсидии могут быть доведены несвоевременно или секвестированы, что может осложнить оплату заказчиком по независящим от него основаниям).

Например, с нашей точки зрения требует уточнения позиция Верховного Суда Российской Федерации в части основания для расторжения контракта в случае отзыва ЛБО у заказчика. Так, Верховный Суд Российской Федерации установил, что к спорным правоотношениям относятся не только нормы ст. 451 ГК РФ, но и нормы БК РФ (ст. 161) и Закона № 44-ФЗ, указав на необходимость обязательной оценки факта отмены бюджетного финансирования контракта по критериям, предусмотренным п. 2 ст. 451 ГК РФ[545] (заинтересованная сторона не могла предвидеть и преодолеть чрезвычайные обстоятельства при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру сделки и условиям оборота).

[545] См.: определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2022 № 308-ЭС21-20570 по делу № А63-8366/2020//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Напомним, что срок на реализацию исполнительного листа в случае его предъявления контрагентом к соответствующему бюджету установлен БК РФ в 90 дней.

Бюджетный контракт формируется заказчиком путем подписания прилагаемого к извещению о закупке проекта контракта с последующим размещением в реестре контрактов в ЕИС. Указанное демонстрирует фактическое согласие контрагента подчиниться определенному порядку (в целях публичного интереса) в пределах, установленных заказчиком в проекте бюджетного контракта. Указанное следует из норм Закона № 44-ФЗ, предусматривающих широкую дискрецию потенциальных участников закупок, изъявление согласия которых на участие в конкурентной закупке становится основанием для возможного (в случае победы в закупке) добровольного заключения контракта.

Гражданское право регулирует отношения, связанные с установлением, изменением или прекращением конкретных отношений, каждая из сторон которых преследует свой интерес. При этом заказчик преследует не свой интерес, а интерес общества – публичный, обеспечиваемый средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иными средствами. Таким образом, между заказчиком и контрагентом устанавливаются права и обязанности по контракту, однако принятие контрагентом приоритета публичного интереса не может рассматриваться как общая воля сторон конкретной сделки.

Подводя итог, отметим, что финансовое обеспечение публичных закупок представляет собой легально установленную последовательную совокупность действий органов публичной власти, направленных на эффективное и целевое расходование средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств, начиная от планирования и формирования бюджета (расходное обязательство), через рассмотрение и утверждение бюджета (бюджетное обязательство), завершая контрактным обязательством (исполнение бюджета на основании возникновения контрактного обязательства). При этом контракт, является правовой формой финансового обеспечения публичных закупок.

Учитывая совокупность публичного интереса и источника его финансирования, контракт следует именовать бюджетным контрактом, под которым следует понимать сделку, заключенную заказчиком с контрагентом для закупки товаров, работ, услуг в целях реализации конкретизированного в сделке публичного интереса, за счет выделенного финансового обеспечения с использованием казначейского сопровождения. Отличительной особенностью бюджетного контракта является то, что между сторонами возникают особые отношения, не выходящие за пределы положений контракта, а также правовых актов, регулирующих публичные закупки и гражданские отношения. Выявлены характерные признаки бюджетного контракта.

3.4. Применение риск-ориентированного подхода в целях минимизации коррупционных рисков финансового обеспечения публичных закупок

Проблема коррупционных рисков и иных злоупотреблений в сфере публичных закупок сложная и многогранная. Коррупция не имеет единого канонического определения. Ученые, политические деятели, государственные служащие, руководители, обычные граждане трактуют понятие «коррупция» по-разному, что подтверждает его комплексное содержание.

В Российской Федерации понятие «коррупция» заимствовано из международного права, поскольку в истории развития российского государства для описания подобных явлений использовались понятия: мздоимство, казнокрадство, взяточничество. Факт такого заимствования подтверждается сложностью квалификации содержания действий, попадающих под понятие, коррупция. Понятие «коррупция» отсутствует практически во всех кодифицированных актах Российской Федерации, включая УК РФ[546]. Имеются всего лишь две ссылки в

[546] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее по тексту – УК РФ) (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8525.

КоАП РФ на законодательство о противодействии коррупции в части исчисления административных сроков.

Исторически, коррупция возникла одновременно с образованием царской казны в период Ивана III. Сенатским указом от 1721 г. «О борьбе с подложными ценами и коррупцией в деле поставок и подрядов» установлено требование «передаточных денег» (переплаченных), а также штрафа с лиц, значительно завысивших цену сделки, что привело к убыткам казны (если вина доказана). Штрафы и смертная казнь подрядчику или судье, рассматривающему спор о подрядах, допустившим подлог или мздоимство. При этом в случае смерти последних штрафы в казну в размере суммы взятки выплачивали наследники, получившие «движимое и недвижимое имение»[547].

В период СССР о коррупции не было упоминаний, поскольку подобное явление не свойственно социалистическому советскому обществу. Предпосылки для возникновения нового понятия стали появляться на завершающем этапе «перестройки», путем упоминания в новом формирующимся национальном законодательстве в части определения функционала правоохранительных органов по предупреждению, выявлению и пресечению коррупции[548].

В 2006 г. Российская Федерация без оговорок ратифицировала международный договор – Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27.01.1999), предусматривающую уголовную ответственность юридических лиц[549]. Но поскольку данная Конвенция содержала необязательное требование об установлении уголовной ответственности юридических лиц, в нашей стране отсутствует подобное наказание в УК РФ.

В общенациональном масштабе в Российской Федерации приняты: Федеральный закон «О противодействии коррупции»[550]. Указы Президента

---

[547] Гончаров Е. История торгов в России XVII-XVIII вв.//Конкурсные торги. № 8. 1998. С. 41.

[548] Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной безопасности» от 08.07.1992 № 3246/1-1//Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 32. Ст. 1871. (утратил силу с 11.04.1995); Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.1993 №5238-1//Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114. (утратил силу с 01.07.2003).

[549] См.: Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»//СЗ РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3424.

[550] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 08.08.2024) (далее – Закон № 273-ФЗ)//СЗ РФ. 2009. № 52 (часть I). Ст. 6228; 2024. № 33 (часть I). Ст. 4928.

Российской Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»[551], «О Национальном плане противодействия коррупции»[552].

Закон № 273-ФЗ определяет коррупцию, как злоупотребление служебным положением, дачу, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение вышеизложенных деяний от имени и в интересах юридического лица.

Анализ сущности и содержания приведенных выше правовых актов и легально закрепленной терминологии демонстрирует ярко выраженную направленность действий публичной власти на первопричины возникновения коррупции с обязательным привлечением внимания общественности.

Единообразие в понимании проблем коррупции и в противодействие коррупционным проявлениям в странах Евросоюза определено следующими актами: Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (1979 г.)[553]; Международным кодексом поведения государственных должностных лиц (1996 г.)[554]; Декларацией ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в

---

[551] Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»//СЗ РФ. 2010. № 30. Ст. 4070.

[552] См.: Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы» (в ред. от 15.07.2015)//СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729; 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477; Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 – 2017 годы»//СЗ РФ. 2016. № 14. Ст. 1985; Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»//СЗ РФ. 2018. № 27. Ст. 4038; Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 – 2024 годы» (в ред. от 26.06.2023)//СЗ РФ. 2021. № 34. Ст. 6170; 2023. № 27. Ст. 4980.

[553] Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 17.12.1979 Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 1990.

[554] Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

международных коммерческих операциях (1996 г.)[555]; Конвенциями Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)[556] и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.)[557], определяющими коррупцию, как просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки, или любого другого ненадлежащего преимущества, или обещание такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового; Конвенцией ООН против коррупции (2003 г.)[558], обозначившей публичные закупки наиболее коррупционной сферой деятельности.

Многообразие наднационального законодательства в странах Евросоюза предполагает необходимость рассмотрения зарубежных исследований в части коррупции в сфере закупок. Так, одни исследователи отмечают, что страны с переходной экономикой и развивающиеся страны наиболее подвержены масштабной коррупции, а стремление повысить уровень конкуренции (формальной, неформальной) всегда приводит к росту коррупции[559].

Другие, основываясь на сравнении цен закупок идентичных товаров, связывают потери бюджета не с коррупцией, а с недостаточной квалификацией и низкой эффективностью должностных лиц заказчиков[560]. При этом коррупционные проявления носят, как правило, отсроченный характер и проявляются спустя

---

[555] Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1996 Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[556] Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)/Страсбург. 27.01.1999 (вступила в силу с 01.07.2002) Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию». (вступила в силу в Российской Федерации с 28.07.2006)//СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

[557] Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174)/Страсбург. 04.11.1999 (вступила в силу с 01.11.2003). Не ратифицирована в Российской Федерации//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[558] Конвенция ООН против коррупции. 31.10.2003 (вступила в силу с 14.12.2005) Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (вступила в силу в Российской Федерации с 08.06.2006)//СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

[559] См.: Svensson J. Eight Questions about Corruption//The Journal of Economic Perspectives. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19 – 42; Svensson J. Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Selection of Firms//The Quarterly Journal of Economics. 2003. (Feb.). Vol. 118. No. 1. P. 207 – 230.

[560] Bandiera O., Prat A., Valletti T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment//American Economic Review. 2009. Vol. 99. No. 4. P. 1278 – 1308.

некоторое время[561]. Именно поэтому ученые из КНР, полагая, что право не в силах искоренить человеческий эгоизм, предлагают взять коррупцию под жесткий контроль. Вопрос коррумпированности в КНР стоит не на индивидуальном уровне, а на системном (общественном) уровне[562].

Указанное полностью подтверждает нашу гипотезу о природе коррупции, берущей начало в человеческой алчности (жадности), а, порой, в упрямстве и невежестве. Никакие создаваемые институты и всевозможные принимаемые методы не способны полностью искоренить коррупцию. Следовательно, целью противодействия коррупционным проявлениям и иным злоупотреблениям в публичных закупках является определение рисков финансово-правового регулирования публичных закупок и создание эффективной системы по профилактике, контролю и предупреждению таких рисков. В данной связи интересен алгоритм профилактики правонарушений в сфере закупок в Республике Беларусь. Помимо уголовного и административного наказания, предусмотрена материальная ответственность работника заказчика, причинившего своими действиями или бездействием ущерб работодателю-заказчику (прямой ущерб, штрафы и неустойка, уплаченные заказчиком по вине работника). В указанных случаях работник (при наличии вины) несет полную материальную ответственность[563]. Помимо дисциплинарных взысканий предусмотрены иные меры ответственности, такие как: лишение премий, изменение времени предоставления трудового отпуска и т.д.[564]

---

[561] Machoski Eduarda de Araujo Jevuks Matheus. Corruption in public health and its effects on the economic growth of Brazilian municipalities [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://link.springer.com/article/10.1007/s10198-020-01162-3 (дата обращения: 08.08.2024).

[562] См.: Севальнев В.В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект//Журнал российского права. 2015. № 10. С. 151 – 156. (по материалам выступления Хуан Фан на «Четвертом евразийском антикоррупционном форуме по предупреждению коррупции: новые подходы» 23 – 24 апреля 2015).

[563] См.: Трудовой кодекс Республики Беларусь, Декрет Президента Республики Беларусь от 26.07.1999 № 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины». [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=PD9900029 (дата обращения: 29.07.2024).

[564] Лысаковский Г.А. Реформа правового регулирования закупок за счет собственных средств государственных организаций и субъектов хозяйствования с долей государства в Республике Беларусь//Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография/отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. М.: Юстицинформ, 2017. С. 46 – 75.

Национальные публичные закупки представляют собой особую сферу отношений, нуждающуюся в особом подходе к финансово-правовому регулированию, противодействию коррупции, иным злоупотреблениям в ходе распределения (перераспределения) и расхода бюджетных средств. Следовательно, для предотвращения коррупционных проявлений в публичных закупках, необходимы не только специфические, но и комплексные, внутрисистемные меры, направленные одновременно как на минимизацию или предотвращение коррупционных рисков, так и на их профилактику. Указанное возможно при помощи риск-ориентированного подхода, который может использоваться в процессе проведения финансового аудита и мониторинга публичных закупок в целях выявления бюджетных рисков, определении их значимости и степени воздействия на достоверность бюджетной отчетности.

Риск-ориентированный подход является основой концепции реформирования системы государственного управления. В международной практике нормативное понимание риск-ориентированного подхода было заложено раньше, чем в Российской Федерации и изложено в стандартах ФАТФ по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения. Рекомендация 1 «Оценка рисков и применение риск-ориентированного подхода» ФАТФ является обязательной для всех стран и их национальных систем, регулирующих вопросы противодействия отмывания денег и финансирования терроризма. Документ определяет риск-ориентированный подход как «... определение и оценка рисков, и принятие шагов, в том числе определив орган или механизм по координации мер по оценке рисков, а также распределение ресурсов с целью эффективного снижения этих рисков»[565].

Базовые начала новой системы оценки рисков в Российской Федерации появились в процессе реформирования системы государственного контроля, о чем косвенно свидетельствует Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О

[565] Международные стандарты ФАТФ по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения. – Рекомендации ФАТФ/Пер. с англ. М.: Вече, 2012. С. 11.

государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»[566]. Понятие «риск-ориентированный подход» в акте не встречается, однако дается определение риска как вероятности наступления событий, следствием которых может стать причинение вреда различного масштаба и тяжести охраняемым законом ценностям[567].

Полноценное упоминание о риск-ориентированном подходе возникло в 2015 г. по итогам внесения изменений в ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[568]. Норма предусматривала применение органами государственного контроля риск-ориентированного подхода как метода организации и проведения контроля, согласно которому выбор формы, продолжительности, периодичности проведения контрольных мероприятий зависит от отнесения деятельности хозяйствующих субъектов и используемых ими при такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу опасности. Указано, что в целях оптимального использования различных ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля, снижения издержек хозяйствующих субъектов и повышения результативности своей деятельности органами государственного контроля может применяться риск-ориентированный подход.

Правительство Российской Федерации определяет Перечень видов федерального государственного контроля, в отношении которых применяется риск-ориентированный подход. В части публичных закупок, риск-ориентированный подход был отнесен исключительно к полномочиям антимонопольного органа по контролю за соблюдением законодательства и иных

---

[566] Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 6007; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8550.

[567] Там же.

[568] См.: ст. 8.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6249; 2024. № 53 (часть I). Ст. 8504.

правовых актов, регулирующих публичные закупки[569]. Однако, с нашей точки зрения, указанное упоминание не является достаточным, поскольку не обеспечивает полноценную реализацию концептуального подхода финансово-правового регулирования публичных закупок и не учитывает коррупционные риски, связанные с расходом бюджетных средств на приобретение искомых товаров, работ, услуг.

Тем не менее, ключевым понятием данного подхода является «риск», который в научной литературе трактуется по-разному. Наиболее разработано данное понятие в экономической теории и менеджменте. В частности, в зарубежной литературе Дж. Милль и Н.У. Сениор отождествляли риск с математическим ожиданием потерь, которые могут произойти в результате выбранного решения, поэтому риск рассматривается как ущерб, наносимый осуществлением данного решения[570]. В микроэкономике, *риск* определяется возможностью негативных результатов и низкой вероятностью успеха, и высокой ценой за последним[571].

В отечественной экономической литературе О.А. Грунин риск рассматривает в качестве движущей силы, способной породить опасность или привести к убытку[572]. В.Н. Вяткин считает, что риск – возможность события, неожиданного для субъекта, которое может произойти, в период перехода субъекта из одной ситуации к другой[573]. И.Т. Балабанов акцентирует внимание на том, что риск – возможность совершения события с тремя возможными экономическими результатами: отрицательным, положительным и нулевым[574]. По мнению В.М. Гранатурова риск характеризуется как неопределенность, связанная с

---

[569] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») (в ред. от 28.09.2022)//СЗ РФ. 2016. № 35. Ст. 5326; 2022. № 40. Ст. 6832.

[570] Милль Дж. Основы политической экономии. М.: Прогресс, 1986. С. 34.

[571] Kai He. China’s crisis behavior: Political survival and foreign policy after the Cold War. Cambridge: Cambridge university press, 2016. С. 34.

[572] Грунин О.А., Грунин С.О. Экономическая безопасность организации. СПб.: Питер, 2002. С. 51.

[573] Вяткин В.Н., Гамза В.А. Риск-менеджмент. М.: Юрайт, 2016. С. 24.

[574] Балабанов И.Т. Риск-менеджмент. М.: Финансы и статистика, 1996. С. 27.

возможностью возникновения в ходе реализации проекта неблагоприятных последствий[575].

С точки зрения социальной философии, под риском возможно рассматривать проявляющуюся в период кризиса систему знаний и совокупности отношений, позволяющих принимать наиболее оптимальные решения с учетом многообразия неопределенности[576].

Оптимальное определение риска предложил Ю.А. Тихомиров, понимая под ним вероятное наступление события и совершения действий, влекущих негативные последствия для реализации правового решения и могущее причинить ущерб регулируемой им сфере[577]. Вместе с тем, полностью разделяя мнение И.И. Кучерова и Н.А. Поветкиной, отметим, что понятие риск не должно пониматься только как отрицательное[578].

Легальное закрепление понятия «риск» произошло в 2002 г. в ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», где под риском понимается вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда[579].

Риск-ориентированный подход позволяет классифицировать риски, исходя из источников возникновения и коррупционной составляющей, поскольку коррупционные риски – риски, связанные со средствами бюджета и государственных внебюджетных фондов[580]. К коррупционным рискам в публичных закупках относятся финансовые (бюджетные, налоговые, валютные,

---

[575] Гранатуров В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М., 1999. С. 6.

[576] Честнов И.Л. Постклассическая методология исследования права как ответ на кризис юриспруденции//Кризис права: история и современность: монография/под общей ред. В.В. Денисенко, М.А. Беляева, Е.Н. Тонкова/Л.Е. Лаптева, Р.А. Ромашов, И.Л. Чстнов и др. Алетейя Санкт-Петербург, 2018. С. 161.

[577] Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины//Право и современные государства. 2016. № 6. С. 11.

[578] См. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А.Поветкина. М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2018. 304 с.

[579] См.: Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 21.11.2022)//СЗ РФ. 2002. № 52 (часть 1). Ст. 5140; 2022. № 48. Ст. 8320.

[580] Горбунова О.В. Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений, связанных с коррупцией//Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 34 – 35.

таможенные и т.д.) риски, полностью исключив нефинансовые (репутационные и иные) риски.

По источникам возникновения коррупционные риски в публичных закупках возможно разделить на:

– внутренние (определены пределами отношений субъектов публичных закупок, выраженные, несоблюдением правовых актов о закупках и недостаточной организацией работы должностных лиц, ответственных за финансово-правовое регулирование публичных закупок);

– внешние (несовершенство нормативных актов, регулирующих финансовое обеспечение публичных закупок, и нарушение контрагентом контрактного обязательства)[581].

При рассмотрении внутренних коррупционных рисков повышенного внимания требуют должностные лица, в функционал которых входит распределение (перераспределение) бюджетных средств, принятие решения в части закупок товаров, работ, услуг. Нами установлено, что в процессе принятия решения должностное лицо может руководствоваться не только публичным интересом, но и своим частным, содержащим коррупционную составляющую. Поэтому весьма сложно оценить масштабы коррупции, проявляющейся в виде взяток, но и в манипулировании ценами на закупку товаров, работ, услуг.

Полномочия должностного лица, связанные с распределением финансовых или материальных благ, могут провоцировать такое лицо на коррупционные проявления, как с позиции корыстных побуждений, так и с позиции неравенства социального и должностного положения, привилегий и причастности к распределению благ. Смещение приоритета интересов должностного лица от публичного к частному составляет сущность должностного злоупотребления или коррупционного проявления.

Коррупционные проявления сложно выявить в силу их непротиворечия правовым актам. Например, должностные лица в силу своих полномочия принимают решения о необходимости и приоритете определенной закупки.

[581] См.: Приложение 9 «Коррупционные риски в публичных закупках».

Однако, однозначно невозможно понять – была ли такая необходимость закупки определена исходя из публичного интереса, либо решение принято под воздействием интереса частного или третьих лиц, особенно в условиях ограниченного финансирования. Определить подобные коррупционные проявления возможно при наличии информации от заинтересованных лиц, поскольку должностные лица, ответственные, как за выделение бюджетных средств, так и за осуществление публичной закупки, действуют в рамках правового поля.

С одной стороны, должностные лица могут сознательно нарушать законодательство о закупках и, как правило, такие действия сопряжены с их частным интересом в получении имущественного или неимущественного блага. В данной связи необходима активная реализация политики и практики антикоррупционного поведения, нравственной и идеологической неприязни должностных лиц к нарушениям и злоупотреблениям в публичных закупках.

С другой стороны, анализ правоприменительной практики показал, что увеличение числа нарушений со стороны заказчика зачастую и непосредственно связан с многочисленными изменениями в действующее законодательство. Должностные лица заказчика либо не успевают отслеживать новации изменений, либо не могут своевременно перестроить рутинную работу, исходя из новых требований. Подобные правонарушения совершаются без умысла или иной выгоды должностного лица заказчика в силу недостаточных знаний новой редакции правовых актов. Основой решения проблемы фактической некомпетентности должностных лиц может стать повышение их квалификации, включая легальное закрепление плановой аттестации и стимулировании труда. К примеру, зарубежные ученые неоднократно отмечают, что «отсутствие четких и ясных стимулов зачастую провоцирует снижение личной ответственности, результативности и эффективности работы чиновников»[582].

[582] Lusk M. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. David Osborne and Ted Gaebler. Reviewed by Mark Lusk, Boise State University//The Journal of Sociology & Social Welfare. 2015. Vol. 21. Issue. 1. P. 155 – 157.

Пятнадцатилетняя практика реализации национальных закупок наглядно свидетельствует, что избранный акцент на формализацию административных процедур, без учета финансовых правоотношений, возникающих со стадии планирования публичной потребности до получения и использования результата выполненного контрактного обязательства, не смог обеспечить: ни полноценное искоренение коррупции, включая сговоры и иные злоупотребления, ни развитие конкуренции, ни эффективное расходование бюджетных средств.

Закупки дорогих автомобилей, предметов роскоши и т.д., включая их оплату из бюджета по необъективным ценам, объяснялись административными нарушениями, допущенными должностными лицами заказчика. Вместе с тем никогда не рассматривался вопрос как подобные закупки неоднократно проходили согласования при планировании, рассмотрении целесообразности заявленной заказчиком потребности, определения предельной величины финансового обеспечения в процессе принятия бюджета, а также при доведении до заказчика соответствующего финансирования для последующего утверждения и размещения плана-графика закупок.

Полагаем, коррупционные риски возможно снизить путем тщательного рассмотрения и согласования потребности заказчика, включая необходимый объем финансового обеспечения на этапе планирования закупки. Кроме того, стандартизация и унификация необходимых заказчику товаров, работ, услуг будет способствовать сокращению штата должностных лиц, а также минимизирует коррупцию и злоупотребления.

Акцент действующей антикоррупционной политики по соблюдению субъектами публичных закупок конкурентных процедур с одновременным ужесточением ответственности за нарушения сформировал основу эффективности закупок, но полностью детерминировал эффективность и результативность расхода бюджетных средств. Так, ряд ученых рассматривают проблему существенного снижения цены не как экономию, а как некомпетентность заказчика или

недобросовестность контрагента, приводящие к срывам поставок или рискам использования некачественной продукции[583].

Нормы Закона № 44-ФЗ, призванные противодействовать коррупции, с большей долей вероятности способствуют ее возникновению. Как правило, значительная часть межбюджетных трансфертов в силу бюрократического порядка бюджетного процесса доводится до заказчиков в апреле – мае, а завершение расчетов по таким трансфертам определено к октябрю. За данный период времени сложно подготовить и провести конкурентную закупку, а также получить и оплатить выполненное контрактное обязательство.

Сложные алгоритмы конкурентных процедур, наряду с запретом оплачивать выполненные контрактные обязательства за пределами бюджетного года, способствуют тому, что в закупках, предполагающих заключение и исполнение контракта в декабре, добросовестные участники закупок не принимают участие, понимая, что оплата выполненного обязательства будет возможна на основании судебного акта.

Легализованные случаи согласования органами контроля заключения контрактов по итогам несостоявшихся конкурентных процедур с единственным контрагентом затягивают сроки закупки, провоцируя субъектов закупок на коррупционные проявления, сговор[584]. Указанное стало следствием утраты заказчиком естественной свободы выбора действий, направленных на получение искомых товаров, работ, услуг, а также невозможности быстрой адаптации в силу экономических или политических изменений.

Ежегодной проблемой многих заказчиков является значительное число незаключенных контрактов. При этом все неизрасходованные средства возвращаются в соответствующий бюджет (ст. 242 БК РФ). В данной связи должностные лица заказчика могут сознательно нарушить законодательство о закупках, на свой риск принимая не в полном объеме выполненное контрактное

---

[583] Эмпирический анализ системы госзакупок в России/О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А.С. Башина и др.; под науч. Ред. А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной; Нац. Исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2015. С. 26.

[584] Беляева О.А. Провоцирование сговоров между участниками публичных закупок//Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 4. С. 19.

обязательство, для его последующей оплаты в пределах бюджетного года. Подобные злоупотребления могут быть прикрыты вполне легальными действиями: рекламацией заказчика и одновременным согласием контрагента оперативно заменить поставленное, но неисправное оборудование; устранить недостатки по текущему или капитальному ремонту в дополнительные разумные сроки; по документам принять часть нового оборудования на временное ответственное хранение до окончания капитального ремонта и т.д.

Подобные злоупотребления возможно пресечь исключительно гармонизацией законодательства, регулирующего публичные закупки и бюджетный процесс, включая предоставление возможности заказчика осуществлять публичные закупки при отсутствии финансового обеспечения. Например, контракт может быть заключен с отлагательным условием начала действия – с даты подтверждения финансового обеспечения, отсутствие которого в течение шести месяцев с даты заключения контракта является основанием для расторжения контракта без выплат компенсации и неустойки. Заказчик будет иметь достаточно времени для подготовки и проведения конкурентной процедуры, а участник закупки будет знать о возможных рисках. При этом минимизации коррупционных проявлений со стороны заказчика будут способствовать цифровые технологии, исключающие человеческий фактор при принятии решений о финансировании.

Исследование сущности внутренних рисков позволило сформулировать вывод о том, что минимизация коррупционных рисков предполагает обязательное наличие рационального выбора субъектом отношений наименее рискового варианта действий на основе анализа перспективного развития ситуации с учетом полученных знаний, умений, навыков.

Значительная часть коррупционных рисков формируется в силу особенностей правового регулирования публичных закупок, представляющего собой массив подзаконных нормативных правовых актов с избыточным количеством изменений. Наличие большого числа исключений, преференций, неопределенных требований создают трудности правоприменения, как заказчикам,

так и участникам закупок, одновременно предоставляя дискрецию полномочий должностным лицам, реализующим контрольные мероприятия. Следовательно, массив нормативных правовых актов о публичных закупках не способствует юридической определенности субъектов правоприменения в указанной сфере.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что «неопределенность содержания правовых норм влечет неоднозначное их понимание и, следовательно, неоднозначное применение, создает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит – к нарушению указанных конституционных принципов, реализация которых не может быть обеспечена без единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями…»[585]. Позже Конституционный Суд Российской Федерации уточнил, что необходимая степень определенности правового регулирования общественных отношений может быть достигнута в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации по вопросам судебной практики, а также в судебных актах, принимаемых, в том числе Верховным Судом Российской Федерации по конкретным делам по результатам рассмотрения кассационных (надзорных) жалоб[586].

С нашей точки зрения, только системный подход к финансово-правовому регулированию публичных закупок, а также повышение уровня определенности в правоприменении норм о публичных закупках (юридическая определенность) будут способствовать снижению коррупционных рисков и формированию юридической определенности.

Дополнительно отметим, что действующие преференции в отношении национальных производителей способствуют повышению бюджетных рисков –

---

[585] См.: п. 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-производственное предприятие «Респиратор»//РГ. Федеральный выпуск 2010. № 5106 (27). 10 февраля.

[586] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.11.2017 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта»//РГ. Федеральный выпуск 2017. № 7445 (279). 8 декабря.

импортозамещение направлено на повышение конкурентоспособности национальной продукции путем снижения ее себестоимости на фоне повышения качественных характеристик. Предложенный в Законе № 44-ФЗ способ императивно обеспечивает искусственное повышение спроса на неконкурентоспособную продукцию за счет бюджетных средств.

Правовое регулирование публичных закупках предполагает несколько целей, среди которых обеспечение публичной потребности в товарах, работах, услугах, а также противодействие коррупции. Поэтому, исходя из логики реализации контроля, как обратной связи управленческого воздействия в сфере закупок, необходимо понять приоритеты контрольного мероприятия:

– тотальное и жесткое противодействие коррупции;

– своевременное получение заказчиком полноценного и качественного товара, результатов выполненных работ или оказанных услуг при эффективном расходовании средств бюджета, развития конкуренции.

Выявленные приоритеты возможно использовать для профилактики и минимизации коррупционных проявления при проведении контрольных мероприятий в публичных закупках с использованием риск-ориентированного подхода. При определении риск-ориентированных угроз в публичных закупках, значимым видом риска являются – бюджетные риски. Характеризуя бюджетные риски в системе закупок следует отметить, что они существуют при исполнении всех уровней бюджетной системы. К примеру, по мнению Д.Л. Комягина, управление средствами на едином счете бюджета должно осуществляться с целью уменьшения рисков в финансовой сфере[587].

Под бюджетным риском предлагается понимать любое возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента ГРБС[588].

---

[587] Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 7.

[588] См.: Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (в ред. от

В научной литературе выделяют разные виды угроз, характеризующие бюджетные риски. В частности, Н.Г. Долматова, указывает на то, что риски на стадии исполнения бюджетов связаны с неисполнением бюджетов по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджетов, возникновением обстоятельств, вызывающих дополнительную нагрузку на бюджет, и в целом с нарушением бюджетного законодательства[589].

Ряд авторов отмечают избыточное или безрезультативное расходование бюджетных средств, упущенную выгоду, недопоступление средств в бюджет, бесконтрольное отвлечение бюджетных средств[590].

Изложенное свидетельствует о там, что с позиции финансового права абсолютно не важно, как и с кем заключен контракт – важны: правильный расчет стоимости закупки НМЦК, а также своевременное выполнение контрактного обязательства, подтвержденное приемкой и экспертизой заказчика (эквивалент полученных товаров, работ, услуг расходу из бюджета). Следовательно, при осуществлении контроля публичных закупок необходимо исходить из приоритета не процедуры, а из получения товаров, работ, услуг и эффективного расхода бюджетных средств.

Разделяем позицию О.Н. Горбуновой и С.В. Запольского, отметивших, что антикоррупционный потенциал финансового права как одной из составляющих позитивного регулирования экономической жизни долгие годы остается невостребованным, и именно прозрачность финансовой деятельности государства лежит в основе борьбы с коррупцией[591]. Выделяя три уровня коррупции (между чиновниками высшего звена, между чиновниками и работниками бюджетной

01.09.2021)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[589] Долматова Н.Г. Бюджетные риски на стадии исполнения бюджетов//Финансовое право. 2019. № 7. С. 28 – 30.

[590] См.: Коновалова З.А. Финансовые инструменты противодействия правонарушениям в сфере закупок//Финансовое право. 2017. № 10. С. 21 – 22; Белокрылова О.С., Гуцелюк Е.Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок//Вопросы регулирования экономики. 2015. № 4. С. 28 – 30.

[591] См.: Горбунова О.Н. Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений, связанных с коррупцией // Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 32; Запольский С.В. Финансово-правовые средства борьбы с коррупцией//Налоги и финансовое право. 2012. № 2. С. 237 – 239.

сферы первого уровня управления, противоправные способы присвоения денежных средств напрямую из фондов), О.Н. Горбунова полагает, что коррупция – это преступления, связанные с бюджетными средствами и средствами государственных внебюджетных фондов. Поэтому ответственность за них должна быть другая, с учетом всех тех новаций государства, связанных как с гуманизацией, так и с ужесточением наказания в этой сфере государственной жизни[592].

Уголовные дела могут быть закрыты или завершены приговором, однако вернуть в бюджет средства не представляется возможным. Полагаем справедливым выделение коррупционных правонарушений из уголовного преследования в сферу финансовой ответственности, позволяющей кратно компенсировать материальный ущерб, упущенную выгоду и моральный, репутационный вред, причиненный бюджету (публичному интересу) в результате коррупционных действий должностного лица.

Все мероприятия, направленные на противодействие коррупции, как и значительная часть управленческого администрирования затратные. Например, для реализации таких антикоррупционных технологий, как антикоррупционная экспертиза, требуется привлечение материальных, кадровых и финансовых ресурсов[593]. В данной связи вполне закономерен вопрос о необходимости содержания за счет бюджета огромного управленческого аппарата, отвечающего за финансово-правовое регулирование публичных закупок.

На основании вышеизложенного приходим к выводу, что публичные закупки подвержены коррупционным рискам, возникающим в результате подмены публичного интереса частным или интересом отдельной группы лиц. История возникновения коррупционных рисков подтверждает факт существования коррупции и иных злоупотреблений в любом государстве, предполагающем

---

[592] Горбунова О.В. Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений, связанных с коррупцией//Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 34 – 35.

[593] Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие/Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. 224 с.

наличие штата должностных лиц, отвечающих за распределение, перераспределение финансовых ресурсов, либо за реализацию публичного интереса в процессе закупок товаров, работ, услуг. Должностные лица полностью или частично подвержены коррупционным рискам, которые являются следствием трансформации публичного интереса (реализация полномочий во благо общества) в частный интерес (возможность извлечь помимо публичного интереса дополнительные имущественные или неимущественные блага для себя или в пользу третьих лиц).

Управление рисками способствует повышению результативности расхода бюджетных средств и минимизации финансовых потерь путем выявления и классификации рисков в публичных закупках с последующим анализом вариантов развития и перспективного прогноза действий в части минимизации финансовых потерь. С точки зрения риск-ориентированного подхода все риски в публичных закупках возможно разделить на коррупционные и иные (нефинансовые) риски. В свою очередь, коррупционные риски в публичных закупках возможно разделить на внутренние (несоблюдение правовых актов о публичных закупках, недостаточная организация работы должностных лиц заказчика) и внешние (несовершенство финансово-правового регулирования и осуществления публичных закупок, нарушение контрагентом контрактного обязательства).

Коррупционные риски в публичных закупках (внешние и внутренние) возможно выделить на этапах:

– планирования (определение потребности заказчика, приоритет потребности, расчет и формирование НМЦК, определение сроков реализации конкурентной процедуры и выполнения контрактного обязательства);

– отбора контрагента (описание объекта закупки и требований к участникам закупки, рассмотрение заявок и выбор контрагента);

– исполнения контрактного обязательства (своевременная приемка и оплата выполненного обязательства, экспертиза, претензионная работа и взыскание неустойки в случае наличия нарушений со стороны контрагента, рекламации в период гарантийных обязательств).

Представленная классификация коррупционных рисков публичных закупок приводит к выводу, что тотальное внедрение цифровизации не будет способствовать уменьшению коррупции, банально трансформируя существующие коррупционные риски в «цифровое поле». Указанное подтверждается тем, что «оцифровке» подверглись практически все без исключения алгоритмы и процессы, изначально несоответствующие конечной цели закупок и ориентированные на ложный, а не истинный результат.

Полагаем, что представленная классификация коррупционных рисков в публичных закупках будет способствовать выявлению точек риска финансово-правового регулирования публичных закупок (риск-ориентированный подход), минимизации бюджетных рисков в рамках Казначейско-стимулирующей модели финансового обеспечения публичных закупок. К примеру, конкурентный отбор контрагента возможно проводить путем аукциона на повышение цены при фиксированной стоимости контрактного обязательства. Участник закупки, предложивший наибольшую сумму за право заключения контракта, становится контрагентом. Предложенная сумма уплачивается напрямую в бюджет, а стоимость контрактного обязательства в рамках Казначейско-стимулирующей модели финансового обеспечения публичных закупок выплачивается на КСК, что значительно снизит коррупционные риски и возможность сговора в сфере закупок.

Наличие значительного числа правовых актов, регулирующих публичные закупки в совокупности с многочисленными изменениями, не только усиливают эффект негативного восприятия закупок обществом, но и снижают заинтересованность должностных лиц заказчика в качественном исполнении трудовой функции. При этом снижение их заинтересованности является ключевым фактором для возникновения коррупционных проявлений на любой стадии осуществления публичных закупок. Кроме того, коррупционные риски в публичных закупках неразрывно связаны с современной правовой культурой общества. Отсутствие патриотического воспитания гражданина, уважения к закону и правопорядку с порицанием любого нарушения правовых норм, способствуют формированию коррупционных рисков, в том числе в закупках.

Для формирования эффективной системы профилактики коррупционных рисков в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок подтверждена необходимость введения полной материальной ответственности должностных лиц за коррупционные действия, в размере кратности суммы причиненного убытка.

Значительную часть коррупционных рисков, связанных со сроками оплаты выполненного контрактного обязательства возможно решить путем гармонизации действующего законодательства о бюджете и о публичных закупках. Например, путем проведения закупки в отсутствии финансового обеспечения, не подтверждение которого в течение шести месяцев с даты заключения контракта будет являться основанием для его расторжения без компенсаций и неустойки со стороны заказчика.

В целом, минимизацию коррупционных рисков в публичных закупках возможно представить в виде комплекса скоординированных правовых, финансовых и кадровых мер, направленных на профилактику и предупреждение коррупции с обязательной системой мониторинга достигнутых результатов, а также получения обратной связи. Представляется, что в настоящее время необходимы меры по организации комплексной профилактики в части:

– соблюдения правовых актов о публичных закупках в сочетании с законодательной инициативой, учитывающей основы национальной антикоррупционной стратеги;

– осознания всеми субъектами сферы публичных закупок проблемы коррупции, как угрозы национальной безопасности;

– осуществления комплексной и непрерывной работы с должностными лицами заказчиков по профилактике и пресечению коррупционных проявлений;

– вовлечения в процесс публичных закупок представителей общественности и экспертов.

Глава 4. Финансовый контроль публичных закупок в условиях развития цифровой экономики

4.1. Система финансового контроля публичных закупок

В начале 2014 г. была разработана и утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти[594]. Ее основой стали модели принятия решений и реализация государственных функций, направленные на активизирование участия гражданского общества в управлении государством, включая всесторонний общественный контроль. Реализация Концепции фактически предопределила функционирование публичного контроля, реализуемого не только органами власти (государственный контроль), но и гражданами или общественными объединениями (общественный контроль). При этом общественный контроль не заменяет государственный, а, по сути, дополняет, усиливая качество и достоверность последнего, обнажая точки риска, создающие основу для коррупционных проявлений со стороны отдельных должностных лиц органов власти, имеющих непосредственное отношение к распределению (перераспределению) и расходу бюджетных средств.

Публичному контролю характерны такие признаки, как:

– результативность (соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям);

– экономичность (выявление и снижение всех трансакционных издержек, оказывающих воздействие на конечное формирование цены и качества закупаемых товаров, работ, услуг);

– внешняя эффективность системы (результат социально-экономического развития региона или страны в целом).

Эффективность любого вида контроля заключается в получении объективной оценки степени достижения поставленных при планировании публичных закупок

[594] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»//СЗ РФ. 2014. № 5. Ст. 547.

целей, выявлении недостатков, препятствующих или снижающих эффективность процесса обеспечения публичного интереса путем осуществления публичных закупок. Принимая во внимание отсутствие в настоящее время легально закрепленных методик оценки эффективности расхода бюджетных средств, полагаем целесообразным в процессе контрольных мероприятий оценивать степень достижения запланированной цели закупок. В данном случае мы повторно акцентируем внимание, что плановая цель – это не цель одной конкретной закупки, а всей совокупности закупок, запланированных заказчиком на период 3 – 5 лет.

Весной 2017 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., отнеся несбалансированность национальной бюджетной системы и недостаточно эффективное государственное управление к основным вызовам и угрозам экономической безопасности, обозначил в качестве основных задач:

– совершенствование механизмов бюджетного планирования, осуществления контроля в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, предотвращение картельных сговоров;

– повышение эффективности бюджетных расходов;

– борьбу с нецелевым использованием и хищением государственных средств, коррупцией, теневой и криминальной экономикой[595].

Содержание Стратегии свидетельствует, что бюджетное планирование и контроль в сфере закупок с точки зрения главы государства рассматриваются фактически комплексно, неотделимо друг от друга. Данный акцент, демонстрирует повышенное внимание к закупкам, как разновидности экономической деятельности государства с учетом эффективного расхода бюджетных средств, которая остается нерешенной в силу коррупции.

Интерес государства-суверена ориентирован на достижение цели, во многом соответствующей публичному интересу – получение определенных товаров, работ, услуг, которые предназначены для использования неограниченным кругом лиц.

---

[595] См.: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030»//СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

Интерес государства-собственника также предполагает наличие публичного интереса в рамках властных полномочий, вне зависимости от частного интереса. И поэтому, при реализации публичной потребности через публичные закупки публичная власть исходит не из государственных интересов, а из публичных – достижение блага, необходимого всему обществу, которое, в свою очередь, вправе контролировать публичную власть в части реализации публичного интереса.

Для полноценного публичного контроля закупок необходим обязательный анализ достижения цели закупки (целевые индикаторы): соблюдение сроков приобретения товаров, работ, услуг, эффективность использования ресурсов (финансовые, трудовые, материальные, научно-технические). С нашей точки зрения, цель публичного контроля сферы закупок заключается в получении всеми законными путями достоверной информации (обратной связи) о соблюдении субъектами публичных закупок установленных норм и правил, регламентирующих процесс публичных закупок, а также эффективное и результативное расходование бюджетных средств, выделенных для оплаты публичной потребности в товарах, работах, услугах.

Практика реализации контроля по Закону № 44-ФЗ, показала многообразие видов контроля, дублирование полномочий и рассредоточение усилий органов контроля. К примеру, Закон № 44-ФЗ помимо аудита и мониторинга предусматривает следующие виды контроля: контроль заказчика, административный, ведомственный, общественный, финансовый. Вместе с тем, проблема отсутствия единства в процессе контрольных мероприятий с учетом основ реализации ведомственного контроля[596], а также ведомственного финансового контроля (аудита)[597] в отдельных субъектах Российской Федерации и в ряде федеральных органов исполнительной власти была решена путем

[596] Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (в ред. от 31.10.2022)//СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683; 2022. № 46. Ст. 7988.

[597] Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 № 193 «О внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89». (в ред. от 06.11.2019)//СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1290; 2019. № 45. Ст. 6363.

объединения ведомственного, внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита в одно контрольное мероприятие[598].

Поддерживая такую инициативу, отметим, что не во всех регионах и ведомствах возможно создать условия для работы квалифицированных специалистов, способных выполнить весь комплекс задач объединенного контроля. В данной связи полагаем целесообразным ведомственный и внутренний финансовый аудит публичных закупок заканчивать обобщением и аналитикой выявленных нарушений, причин их возникновения, мотивы действий или бездействия должностных лиц и т.д., с одновременной подготовкой конструктивных предложений по минимизации рисков возникновения подобных нарушений в будущем. В своей совокупности это позволит сформировать комплексный подход, который возможно использовать в профилактике коррупции в публичных закупках.

Принимая во внимание тему исследования, сфокусируем внимание на публичном финансовом контроле, основу которого составляет государственный финансовый контроль (ГФК).[599] Уместно привести точку зрения А.А. Ялбулганова, указавшего, что основной целью контроля, установленного в Законе № 44-ФЗ является «предотвращение нарушений при использовании бюджетных средств путем противодействия коррупции, которая будет зависеть от эффективности работы внешнего, внутреннего государственного и

---

[598] См.: Приказ Минфина России от 25.02.2015 № 30н «Об утверждении документов по осуществлению внутреннего финансового контроля в Министерстве финансов Российской Федерации и подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных казенных учреждениях и Регламента проведения Министерством финансов Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (вместе с «Порядком формирования, утверждения и актуализации карт внутреннего финансового контроля, применяемых Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными Министерству финансов Российской Федерации федеральными казенными учреждениями при осуществлении внутреннего финансового контроля», «Порядком составления отчетности о результатах внутреннего финансового контроля, осуществляемого Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными Министерству финансов Российской Федерации федеральными казенными учреждениями»).//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (утратил силу с 02.01.2017); Постановление Правительства Московской области от 26.03.2014 № 192/8 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Московской области, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Московской области, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Московской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Московской области» (в ред. от 15.08.2024)//Информационный вестник Правительства Московской области. 2014. № 9; 2024. № 10 и др.

[599] См.: Приложение 10 «Публичный финансовый контроль в сфере закупок».

муниципального финансового контроля»[600]. Позиция ученого полностью подтверждает нашу гипотезу, что финансовый контроль неразрывно связан, как со всеми стадиями публичных закупок, так и с бюджетным контролем.

Вместе с тем в настоящее время в кругу ученых представляется дискуссионным вопрос отнесения финансового контроля к институту либо подотрасли права. Так, Е.Ю. Грачева полагает, что правовые нормы, регулирующие финансовый контроль, входят в Общую и Особенную части финансового права, образуя подотрасль[601]. Однако, если принять во внимание, что подотрасль должна включать и объединять несколько взаимосвязанных между собой институтов, регулирующих определенный род правоотношений, то вопрос отнесения финансового контроля к подотрасли финансового права является дискуссионным. Другие ученые рассматривают совокупность норм, регулирующих процессе финансового контроля, как традиционный институт финансового права[602].

Рассмотрение финансового контроля представляется целесообразным с использованием системного подхода, который характерен не только для финансового права в целом, но и для отдельных видов финансовых правоотношений. Целесообразность использования системы в финансовом праве обосновывала О.Н. Горбунова, отмечая, что «...конечный результат может быть достигнут при соблюдении финансами двух условий:

а) обеспечение глобальной не только прямой, но и обратной связи как внутри систем государства и общества, так и между системами всех уровней;

б) саморегулирование систем всех уровней, что и обеспечивает толкования системы: определенный порядок в расположении и связи частей в определенную целостность, единство поступательное диалектическое развитие»[603].

---

[600] Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование/под общ. ред. А.А. Ялбулганова. Вып. 11. М., 2014. С. 39.

[601] См.: Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 17, 235 – 236.

[602] См.: Рукавишникова И.В. Метод финансового права. Монография/Рукавишникова И.В.; отв. ред.: Химичева Н.И. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. С. 25.

[603] Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: дисс. … докт. юрид. наук. М., 1996. С. 17.

Подобный подход свидетельствует о наличии системы прямых и обратных связей в сфере финансовой деятельности государства, позволяющей создавать эффективную систему саморегулирования экономики.

По мнению Е.Ю. Грачевой финансовый контроль представляет собой комплексную и целенаправленную систему экономико-правовых действий конкретных органов[604]. Ю.А. Крохина представляет финансовый контроль, как совокупность мер государственного регулирования, обеспечивающих экономическую безопасность и соблюдение государственных интересов, в процессе публичной финансовой деятельности[605].

Э.Д. Соколова указывала, что «финансовый контроль – это регламентированные нормами финансового права действия государственных, муниципальных, общественных и иных хозяйствующих субъектов, функционирующих на различных формах собственности, направленные на установление своевременности и правильности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в централизованные и децентрализованные государственные фонды денежных средств, в фонды денежных средств, находящихся в иных формах собственности, а также на проверку законности и эффективности использования денежных, материальных и трудовых ресурсов в стране»[606]. Ученый, полагая, что финансовый контроль несмотря на теоретическую базу имеет неточности, пробелы т.д., предложила заменить в БК РФ понятие «государственный финансовый контроль» на «бюджетный контроль», поскольку финансовый контроль включает в себя банковский, валютный, налоговый и т.д.

Понятия финансовый и бюджетный контроль в свое время отождествляли Э.Э. Понтович, Э.А. Вознесенский, О.С. Шумакова[607]. Развивая тему аналогии

---

[604] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография/отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Норма; Инфра-М, 2013. С. 16.

[605] Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С.135 – 136.

[606] Соколова Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2008. С. 22.

[607] См.: Понтович Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля. М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927. С. 50; Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. лит., 1973. С. 5; Шумакова О.С. Правовая проблема отождествления понятий «финансового» и «бюджетного

финансового и бюджетного контроля, И.А. Цинделиани, акцентировал внимание на дуализме взаимосвязанных отраслей финансовой системы: публичных и частных финансов, хотя и ограниченных БК РФ рамками чисто бюджетного контроля[608]. Ю.Г. Клещенко и М.М. Савченко, опираясь на труды ученых в сфере финансового контроля, указывают на наличие различных подходов к пониманию системы финансового контроля[609].

Проведенный анализ показал, что наиболее распространенными признаются следующее понимание финансового контроля, как:

1) системы институтов, инструментов и методов (С.О. Шохин[610]);

2) совокупности регулярных и непрерывных процессов (Н.Д. Погосян[611]);

3) совокупности действий и операций (В.М. Мандрица, И.В. Рукавишникова, Д.Н. Дружинин, В.М. Родионова, В.И. Шлейников[612]);

4) многоаспектной межотраслевой системы (С.О. Шохин, Л.И. Воронина[613]);

5) составной части общего механизма управления экономикой (Ю.А. Данилевский[614]).

Представленное многообразие подходов к сущности и понятию финансового контроля свидетельствует об отсутствии единой концепции среди ученых по изучению финансового контроля.

Рассматривая финансовый контроль сквозь призму публичных закупок, представляется, что он обладает признаками, позволяющими отнести его к

контроля» в российской правовой науке//Известия Юго-Западного гос. Университета. Серия: История и право. Курск: ГОУ ВПО «Юго-Западный гос. ун-т. 2012. № 1. Ч. 2. С. 158 – 161.

[608] См.: Цинделиани И.А. Финансово-контрольное право, как подотрасль финансового права // Финансовый контроль в сфере публичных и частных интересов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г./под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 410.

[609] Клещенко Ю.Г., Савченко М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности//Финансовое право. 2009. № 5. С. 12 – 15.

[610] Шохин С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации: монография/С.О. Шохин. М.: Финансы и статистика, 1999. С. 26.

[611] Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации/Н.Д. Погосян. М.: Юрист, 1998. С. 108 – 109.

[612] Финансовое право/Под ред. В.М. Мандрицы. Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. С. 93; Финансовый контроль: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»/В.М. Родионова, В.И. Шлейников; Финанс. акад. при Правительстве Рос. Федерации, Ассоц. контрол.-счет. органов Рос. Федерации. Москва: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. С. 16.

[613] Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит: теория и практика применения в России; Науч.-метод. пособие/С.О. Шохин, Л.И. Воронина; Контрол.-счет. палата Москвы. Москва: Финансы и статистика, 1997. С. 14.

[614] Данилевский Ю.А. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования/Ю.А. Данилевский. Москва: Финансы и статистика, 1989. С. 16.

комплексному институту финансового права (одновременное наличие норм, характерных для всех институтов финансового права, а также норм, применимых к отдельным подотраслям или институтам финансового права).

Практически все мероприятия по контролю за финансовыми правоотношениями в публичных закупках (проверки, ревизии и т.д.) детализированы и регламентированы, обеспечивая субъекты контроля нормативным базисом и алгоритмами. Вместе с тем затруднительным представляется выявление эффективности и результативности расходования бюджетных средств в процессе сопоставления запланированного и полученного результата публичных закупок.

Действительно, если финансовый контроль – это всегда система прямых и обратных связей[615], следовательно, любой правовой институт или подотрасль права в обязательном порядке обязаны иметь в качестве структурного элемента институт контроля, выполняющий задачу проверки полученных в процессе общественных отношений результатов на соответствие плановым показателям и установленным целям (целеполагание).

Полностью поддерживаем мнение А.В. Богдановой, Е.Ю. Грачевой, Ю.Г. Клещенко, И.Б. Лагутина, Ю.М. Литвиновой, Н.Г. Лиходаевой, С.М. Мироновой, М.М. Савченко, А.А. Ялбулганова и др. о назревшей необходимости подготовки и принятия отдельного правового акта, устанавливающего правоотношения по реализации финансового контроля, позволяющего выстроить систему правовых актов, регламентирующих финансовый контроль[616].

---

[615] См.: Грачева Е.Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля. Сборник очерков финансово-правовой науки современности. М.: Харьков, 2011. С. 205 – 228; Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 20 – 29.

[616] См.: Богданова А.В. Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации//Финансовое право. 2012. № 6. С. 30; Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография/Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. С. 158; Клещенко Ю.Г., Савченко М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности//Финансовое право. 2009. № 5. С. 14; Литвинова Ю.М. Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 11; Лиходаева Н.Г. Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 16; Миронова С.М. Правовые основы финансового

Уверены, что разрешению научного спора о принадлежности финансового контроля к комплексному институту либо к подотрасли финансового права будет способствовать принятие отдельного национального акта о финансового контроле. Вместе с тем, ни источники финансового права, ни правовые акты, регулирующие финансовый контроль и публичные закупки не предусматривают участие контролеров в согласовании или корректировке изначальных целей закупок.

Расширить границы традиционного (государственного) финансового контроля в публичных закупках возможно путем использования публичного финансового контроля закупок, который с нашей точки зрения включает в себя: государственный финансовый контроль (ГФК), ведомственный финансовый контроль, внутренний финансовый контроль (внутренний финансовый аудит) и общественный финансовый контроль.

Понятие публичный финансовый контроль ранее уже рассматривалось учеными: одни под ним понимали государственный, муниципальный финансовый контроль реализуемый одновременно с контролем иных субъектов в части финансов[617], другие – относили его к самостоятельному виду публичного контроля, наравне с налоговым и иными видами контроля[618].

Нам близка вторая точка зрения в силу специфики публичных закупок. При этом выделяем главный признак публичного финансового контроля – обязательное наличие публичного интереса, для обеспечения которого осуществляется финансирование за счет средств соответствующего бюджета и в силу наличия которого реализуются контрольные мероприятия.

Наличие публичного интереса предопределяет систему публичного финансового контроля в сфере закупок, в которой предметом контроля являются нормы финансового права, а также акты, регулирующие публичные закупки. Следовательно, объектом публичного контроля публичных закупок являются

контроля: проблемы и перспективы развития//Финансовое право. 2009. № 4. С. 8; Ялбулганов А.А., Лагутин И.Б. Модернизация системы органов регионального финансового контроля//Государство и право. 2010. № 12. С. 44 и др.

[617] См.: Рыбакова С.В. Публичный финансовый контроль и надзор//Финансовое право. 2014. № 12. С. 23 –29.

[618] Рябова Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления//Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 2. С. 123.

заказчики, а к субъектам такого контроля мы относим: органы публичной власти (публичный субъект); физические лица, включая их объединения и общественные организации (общественный субъект).

К функциям финансового контроля публичных закупок, определяющим особенности его реализации и представляющим «обратную связь», мы относим:

– информационную (получение оперативной и объективной информации о процессе финансового обеспечения публичных закупок);

– аналитическую (проверка и анализ полученной информации на предмет соответствия деятельности всех участников бюджетного процесса, участвующих в финансовом обеспечении публичных закупок, включая рациональность и эффективность, нормам национальных правовых актов);

– корректировочную (оценка регулирующего воздействия по итогам принятых управленческих решений в процессе финансового обеспечения публичных закупок, оценка выявленных отклонений и их причин);

– правоохранительную (обеспечение законности процесса финансового обеспечения публичных закупок путем пресечения неправомерных действий и привлечения к ответственности виновных должностных лиц);

– профилактическую (формирование оптимального функционирования финансового обеспечения публичных закупок).

К методам публичного контроля публичных закупок мы относим совокупность приемов и способов реализации контрольных мероприятий, направленных на выявление несоответствия нормам финансового права и правовых актов, регулирующих публичные закупки.

Представленное выше, включая Концепцию и Стратегию в своей совокупности с публичным и частным интересами позволяют нам подтвердить гипотезу о наличии в сфере закупок особого вида публичного контроля – публичного финансового контроля в сфере закупок, представляющий собой совокупность ГФК, ведомственного финансового контроля, внутреннего финансового контроля (аудита), общественного финансового контроля, направленную на соблюдение заказчиками норм финансового права и правовых

актов о публичных закупках, в целях эффективного использования бюджетных средств и иных ресурсов, а также обеспечения публичного интереса в сфере закупок.

Согласно авторскому определению, публичный финансовый контроль в сфере закупок подразделяется на виды: ГФК (внутренний и внешний)[619], ведомственный финансовый контроль, внутренний финансовый контроль (аудит), а также общественный финансовый контроль публичных закупок[620].

ГФК в сфере закупок в настоящее время реализуется: Счетной палатой, ФАС России в части гособоронзаказа[621], Федеральным казначейством[622], органами государственного контроля, являющимися органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации[623]. Общественный финансовый контроль публичных закупок осуществляется гражданами и общественными объединениями. Аудит публичных закупок согласно нормам ст. 98 Закона № 44-ФЗ осуществляется Счетной палатой и контрольно-счетными органами соответствующих субъектов Российской Федерации[624], осуществляющих в пределах своих полномочий анализ и оценку результатов закупок, достижения их целей.

Очевидно, что специфика публичных закупок позволяет нам не учитывать традиционное деление публичного финансового контроля на: государственный, муниципальный, внутрихозяйственный и аудиторский финансовый контроль[625],

---

[619] Прим. автора: особенности реализации ГФК будут рассмотрены в следующем параграфе.

[620] См.: Приложение 11 «Структура публичного финансового контроля в действующей модели контроля публичных закупок».

[621] Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (в ред. от 17.10.2024)//СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259; 2024. № 43. Ст. 6409.

[622] Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 03.08.2023 г.)//СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; 2023. № 32 (часть II). Ст. 6389.

[623] Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903; 2024. № 33 (часть I). Ст. 4928.

[624] Прим. автора: в данном исследовании муниципальный уровень не рассматривается.

[625] См.: Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп./отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2009. С. 38 – 39.

президентский, парламентский, административный и независимый государственный финансовый контроль[626].

В публичных закупках необходимо использовать ГФК в сочетании с общественным финансовым контролем, на основе риск-ориентированного подхода, учитывающего всю структуру потенциальных рисков.

С нашей точки зрения ГФК публичных закупок обеспечивает проверку:

– целесообразности использования бюджетных средств, затраченных на приобретение заказчиком товаров, работ, услуг, включая необходимость и практическое использование последних в деятельности заказчика;

– эффективности использования в процессе закупок цифровых технологий и ресурсов (финансовых, кадровых, технических и прочих);

– результативности закупок в части фактического исполнения плана закупок и выделенного бюджетного финансирования.

Изначально финансовый контроль публичных закупок предлагалось рассматривать в широком и узком понимании данного понятия. В широком смысле он является разновидностью в системе общего ГФК, а в узком – понимается, как контроль за расходованием бюджетных средств при осуществлении публичных закупок. Кроме того, отмечается, что финансовый контроль осуществляется на всех стадиях публичных закупок: от определения потребности в товарах, работах, услугах; формирования и размещения закупки; исполнения контракта; анализа результатов размещения заказа[627].

Из всех предусмотренных ст. 267.1 БК РФ методов ГФК преимущественно используются два основных – часто-реализуемых: ревизия использования бюджетных средств и документарная проверка[628]. Не так часто органами контроля

---

[626] См.: Финансовое право Российской Федерации: учебник/коллектив авторов; под ред. М.В. Карасевой. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2012. С. 147 – 160; Шохин С.О. Правовое регулирование государственного финансового контроля на современном этапе (монография). М.: Международная академия информатизации, 1998.

[627] См.: Крохина Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 720 с.; Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 166 с.

[628] См.: Агапцов С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства. М.: Финансовый контроль, 2004. С. 81; Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр Юр-Инфо», 2002. С. 247 – 248.

используется обследование (анализ и оценка состояния определенной сферы деятельности объекта контроля).

В настоящее время цифровой финансовый контроль публичных закупок проходит в рамках стартовавшей в 2018 г. государственной программы «Цифровая экономика в Российской федерации», включающей такие цифровые проекты, как создание цифровых технологий и информационной инфраструктуры, необходимое нормативное регулирование и подготовку кадров[629].

Использование современных цифровых технологий предоставляет абсолютно новые возможности при осуществлении финансового контроля, включая сферу публичных закупок. В связи с этим особое внимание следует обратить на мониторинг как метод финансового контроля публичных закупок, поскольку его использование позволяет оперативно, достоверно и своевременно получить необходимую контролеру информацию. Например, в ГИС «Электронный бюджет» сформирована подсистема «Финансовый контроль», открывающая заинтересованным органам финансового контроля необходимые данные[630].

Мониторинг проводится в целях осуществления риск-ориентированного контроля и направлен на выявление и минимизацию следующих рисков:

– соблюдение планирования расходов на реализацию национальных проектов и достижение установленных показателей;

– завышение цен при исполнении контрактного обязательства;

– срыв срока исполнения контрактного обязательства;

– неустойчивое финансовое состояние контрагентов по контрактным обязательствам.

Федеральное казначейство при помощи цифровых технологий и разнообразных ГИС реализует бюджетный мониторинг, объектом которого являются участники и неучастники бюджетного процесса. Учитывая, что

---

[629] См.: «Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[630] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (в ред. от 30.05.2024)//СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228; 2024. № 23 (часть I). Ст. 3180.

критерием отнесения к неучастникам является факт предоставления средств из федерального бюджета на основании договора (соглашения), а также предоставление межбюджетных трансфертов, – бюджетный мониторинг проводится за выделенными из соответствующих бюджетов денежными средствами в целях исполнения национальных проектов, программ и предоставленных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

Результаты мониторинга публичных закупок на основании данных портала ЕИС размещают в форме аналитических отчетов на официальном сайте Минфина России, представляющих достоверные данные для прогнозирования и планирования закупок, в целях надлежащего и эффективного финансового обеспечения[631].

Вместе с тем выводы в аналитических отчетах по итогам проводимого Минфином России мониторинга публичных закупок не содержат информации и результаты контрольного мероприятия. Аналогичная ситуация и по итогам административного контроля, осуществляемого ФАС России, в актах по итогам мониторинга которой поверхностно приводятся результаты и статистика, что, с нашей точки зрения, не совсем корректно.

Полагаем сложившиеся подходы к мониторингу публичных закупок необоснованными с учетом достижения конечного результата указанной сферы. Представленные данные свидетельствуют исключительно о результатах конкуренции, а приоритет административному контролю закупок в ущерб финансовому не позволяет достичь эффективной экономии бюджетных средств. Это подтверждается не только статистическими данными отчетов о мониторинге закупок, но и количеством коррупционных скандалов, уголовных дел, возбужденных по результатам контроля сфере закупок.

Мониторинг публичных закупок направлен на выявление нарушений правовых актов о публичных закупках субъектами указанной сферы. Принимая во внимание значительный массив информации в сфере публичных закупок

---

[631] См.: Официальный сайт Минфина России. Мониторинг закупок [электронный ресурс] https://minfin.gov.ru/ru/perfomance/contracts/purchases/ (дата обращения: 12.09.2024).

(количество процедур, заключенных контрактов и т.д.), мониторинг возможно рассматривать, как инструмент ГФК, реализуемого, например, по средствам анализа отклонений фактических показателей от ранее запланированных, а также оценки взысканной/невзысканной неустойки и т.д.

В данной связи рассмотрим позиции ученых, исследовавших мониторинг и его особенности в иных подотраслях и институтах финансового права. Например, М.М. Прошунин рассматривает финансовый мониторинг как систему мер, осуществляемых органами государственной власти и уполномоченными организациями с целью недопущения преступных доходов в национальную экономику и предотвращения использования субъектов финансового мониторинга для отмывания преступных доходов и финансового терроризма[632].

Е.А. Бочкарева относит финансовый мониторинг и налоговый (горизонтальный) мониторинг к новым видам финансового контроля[633]. Однако с нашей точки зрения мониторинг представляет собой метод, а не вид финансового контроля.

А.Ю. Демидова и Н.А. Поветкина отмечают важность и значимость бюджетного мониторинга в части предотвращения нарушений бюджетного законодательства Российской Федерации, минимизации вовлеченности субъектов соответствующих правоотношений в проведение незаконных финансовых операций и иную противоправную деятельность при использовании бюджетных средств[634].

Сущность бюджетного мониторинга заключается в сборе и анализе уполномоченным органом власти (применительно к публичным закупкам – Федеральное казначейство) информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Кроме того,

---

[632] См.: Прошунин М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансового терроризма): учебное пособие/под ред. С.В. Запольского. М.: РАП: Статут, 2009. С. 30 – 32; Прошунин М.М. Финансовый мониторинг как вид финансового контроля//Вестн. Том. гос. ун-та. 2010. № 330. С. 105 – 110.

[633] Актуальные проблемы финансового права: учебник/коллектив авторов; под ред. А.Д. Селюкова, И.А.Цинделиани. Москва: ЮСТИЦИЯ, 2019. С. 176 – 177.

[634] Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография/Н.А. Поветкина, Р.Е. Артюхин, А.Ю. Демидов 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.

Федеральное казначейство в ходе бюджетного мониторинга уполномочено выявлять признаки финансовых нарушений участников казначейского сопровождения, применять меры, направленные на восстановление финансовой дисциплины (приостанавливать операции на лицевых счетах, выдавать предупреждения)[635].

Мы поддерживаем точку зрения М.М. Прошунина, который охарактеризовал бюджетный мониторинг как представленную совокупностью методов по сбору, анализу, оценке данных и информации, включая обратную связь, деятельность уполномоченного органа финансового контроля (Федерального казначейства), неразрывно-связанную со всеми стадиями бюджетного процесса и нацеленную на выявление бюджетных правонарушений, и на их предупреждение в будущем[636].

С нашей точки зрения, бюджетный мониторинг состоит из двух этапов: подготовительный (сбор и анализ результатов экономической деятельности) и восстановительный (предупреждение необоснованного, неэффективного использования бюджетных средств). Отличительный признак бюджетного мониторинга заключается в том, что мониторинг преследует цель не привлечь к ответственности максимально возможное количество должностных лиц заказчика, а сформировать реальные действенные инструменты, способствующие повышению эффективности бюджетных расходов.

Следовательно, бюджетный мониторинг — это метод финансового контроля, представляющий собой структурированный процесс, начинающийся с регистрации субъектов мониторинга в ГИС, регулярного анализа представленной бюджетной отчетности, направления предписаний об устранении выявленных нарушений в установленный срок, формирования предложений, рекомендаций со стороны органа публичной власти, направленных на минимизацию рисковых показателей.

Исходя из приведенных выше позиций, видим, что мониторинг позволяет осуществлять контроль за использованием денежных средств различными

---

[635] См.: Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29.11.2021)//СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5072; 2021. № 49 (часть I). Ст. 8148.

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

хозяйствующими субъектами используя новые технологические (цифровые) возможности. Это позволяет нам утверждать, что по факту, цифровые технологии стали основой формирования новой парадигмы финансового контроля публичных закупок: переход от формы глобального традиционного финансового контроля и многочисленных проверок к всестороннему мониторингу с помощью аппаратно-технических средств[637].

Такой цифровой мониторинг финансового обеспечения публичных закупок («цифровая финансовая диагностика публичных закупок») способствует удаленному выявлению нарушений, не позволяя в дальнейшем заказчикам совершать последующие действия до момента устранения выявленного нарушения. Указанное по факту трансформирует финансовый контроль из чистой «обратной связи» в систему оперативного публичного «on-line» управления, формируя новейшую экосистему цифровой финансовой диагностики. В данном варианте финансовый контроль не исчезает как таковой – он осуществляется автоматически в виде мониторинга процесса совершения юридически-значимых действий должностных лиц, ответственных за финансовое обеспечение публичных закупок.

Автоматизация процесса финансового обеспечения закупок снижает коррупционные риски в силу открытости процесса, а также путем формирования «точек риска» в алгоритме процедуры с их последующим мониторингом. Все это ведет к сокращению количества объективных оснований для проведения традиционного финансового контроля, что максимально снижает рутинную нагрузку на штатных сотрудников органов финансового контроля. Кроме того, используемые данные, информацию и сведения возможно в режиме реального времени отправлять в итоговые или сводные отчеты, аналитические справки нарастающим итогом, что значительно сократит временные, финансовые и трудовые затраты на финансовый контроль, аудит и общую аналитику процесса финансового обеспечения публичных закупок.

---

[637] См.: Приложение 12 «Трансформация финансового контроля публичных закупок».

Реализация цифровой финансовой диагностики публичных закупок позволяет минимизировать «человеческий фактор» в процессе финансового обеспечения закупок, начиная с процесса планирования и заканчивая получением необходимых товаров, работ, услуг и их оплаты. Кроме того, цифровая финансовая диагностика способна оперативно и в полном объеме учесть все приобретенные и оплаченные ранее товары, работы, услуги в целях формирования прогноза финансового обеспечения, необходимого для их дальнейшей эксплуатации и технического обслуживания.

Цифровая финансовая диагностика публичных закупок представляет собой систему цифрового финансового контроля, осуществляемую путем мониторинга аппаратно-техническими средствами определенных точек риска в целях финансового обеспечения публичных закупок путем своевременного обнаружения и фиксации факта отклонений от запланированных результатов и вариативностью принятия оперативных решений по устранению выявленных рисков.

Внутренний финансовый аудит отнесен к бюджетным полномочиям отдельных участников бюджетного процесса нормами ст. 160.2-1 БК РФ, направлен на соблюдение бюджетных процедур в строгом соответствии с национальными правовыми актами и проводится в целях:

– оценки надежности внутреннего финансового контроля публичных закупок и подготовки рекомендаций по повышению его эффективности;

– подтверждения достоверности бюджетной отчетности и соответствия порядка ведения бюджетного учета;

– подготовки предложений по повышению экономности и результативности использования бюджетных средств, расходуемых в том числе путем осуществления публичных закупок.

Под внутренним финансовым контролем понимается внутренний процесс ГАБС, осуществляемый в целях соблюдения, установленных правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, требований к исполнению своих

бюджетных полномочий, в том числе осуществляемый посредством осуществления контрольных действий (п. 2 ст. 160.2-1 БК РФ, Стандарт ВФА[638]).

В сфере закупок внутренний финансовый контроль обеспечивает общее внутриорганизационное соблюдение внутренних стандартов, процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета использования бюджетных средств в процессе финансирования закупок. Данный вид контроля ориентирован на самостоятельную проверку заказчиками соблюдения финансовых процедур требованиям правовых актов о бюджете в рамках оплаты контракта.

Основные определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита определены Стандартом ВФА. Объектом внутреннего финансового аудита является бюджетная процедура либо составляющие эту процедуру операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры. Установлен перечень методов внутреннего финансового аудита: аналитические процедуры, инспектирование, пересчет, запрос, подтверждение, наблюдение, мониторинг процедур внутреннего финансового контроля.

Отдельного внимания заслуживает мониторинг процедур внутреннего финансового аудита, под которым понимается метод внутреннего финансового аудита, представляющий собой регулярный процесс изучения контрольных действий и их результатов, оценки надежности внутреннего финансового контроля, включая оценку организации, применения и достаточности контрольных действий. В процессе такого мониторинга устанавливаются взаимосвязи (связующие отношения) между применяемыми контрольными действиями и бюджетными процедурами в целях оценки влияния внутреннего финансового контроля на минимизацию бюджетных рисков, а также в целях формирования и ведения реестра бюджетных рисков.

---

[638] Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

Отмечая эффект оптимизации расходования бюджетных средств, затрачиваемых на контрольные мероприятия, и экономию времени, а также трудо-ресурсов, затрачиваемых на проверки, Н.А. Поветкина, уточняет важность превентивной функции риск-ориентированного подхода для стимулирования субъектов, использующих бюджетные средства[639].

Под бюджетным риском понимается возможное событие, негативно влияющее на результат выполнения бюджетной процедуры, в том числе на операцию (действие) по выполнению бюджетной процедуры, а также на качество финансового менеджмента ГРБС. Нарушением признается несоблюдение установленных правовыми актами требований к организации (обеспечению выполнения), выполнению бюджетной процедуры, в том числе к операции (действию) по выполнению бюджетной процедуры.

Закреплено понятие «коррупционно опасные операции» – операции (действия) по выполнению бюджетной процедуры:

– при выполнении которых может возникнуть конфликт интересов, и в отношении которых внутренний финансовый контроль осуществляют должностные лиц, замещающие должности, включенные в перечень должностей, замещение которых связано с коррупционными рисками;

– необходимые для выполнения бюджетной процедуры, направленной на организацию исполнения функции органа публичной власти, определенной в качестве коррупционно опасной.

Риск-ориентированная модель внутреннего финансового аудита публичных закупок обеспечивает не только выявление ошибок, но и направлена на выявление оснований для их возникновения. Итогом становятся алгоритмы, закрепленные в инструкциях должностных лиц, ответственных за бюджетные операции. В процессе контрольных мероприятий выявляются нарушения, а также обеспечивается их предупреждение в рамках риск-ориентированного подхода. Поэтому внутренний финансовый контроль позволяет выявлять потенциальные

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

финансовые нарушения (наличие авансового платежа, его размеры, сроки, условия и порядок оплаты выполненного контрактного обязательства и т.д.) на ранних стадиях, своевременно выработав рекомендации по недопущению их в будущем.

В процессе внутреннего финансового аудита публичных закупок при помощи риск-ориентированного подхода выявляются не только ранее совершенные правонарушения, но и осуществляется контроль текущих операций. Полученные результаты возможно использовать при планировании или корректировки функционала или государственного задания заказчика.

Принимая во внимание приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н[640] «Об организации проведения мониторинга качества финансового менеджмента, осуществляемого главными администраторами средств федерального бюджета», отдельные исследователи предлагают рассматривать внутренний финансовый контроль в разрезе финансового менеджмента, под которым понимают совокупность процессов и процедур, обеспечивающих эффективность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса. Финансовый менеджмент призван обеспечивать повышение эффективности бюджетных расходов в рамках бюджетного процесса[641].

Сопоставив рассмотренные выше понятия внутреннего финансового аудита и внутреннего финансового контроля, мы полностью поддерживаем позицию И.Б. Лагутина, справедливо утверждающего, что между финансовым контролем и внутренним финансовым аудитом нельзя ставить знак равенства, поскольку последний является «особым видом управленческой деятельности, направленной на повышение качества организации и осуществления финансовой работы органа исполнительной власти. Поэтому внутренний финансовый аудит необходимо рассматривать как административный или управленческий контроль с отдельными элементами финансового контроля»[642]. Действительно, в процессе внутреннего

---

[640] Прим. автора: Приказ Минфина России от 13.04.2009 № 34н утратил силу с 01.07.2018. В настоящее время действует приказ Минфина России от 03.10.2024 № 145н «Об утверждении порядка проведения Министерством финансов Российской Федерации мониторинга качества финансового менеджмента».

[641] Захаренко А.Н., Евич А.И. Трансформация внутреннего финансового контроля в госсекторе//Финконтроль. 2016. № 1. С. 3.

[642] См.: Лагутин И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования/отв. ред. Н.М. Артемов. М.: Юрлитинформ, 2015. 368 с.;

финансового аудита фактически происходит подтверждение результатов внутреннего финансового контроля путем мониторинга, наблюдения или путем проведения аналитической процедуры.

В целях унификации и единого подхода к осуществлению контрольных мероприятий Минфин России разработал ряд стандартов внутреннего финансового аудита, регламентирующих: порядок планирования проведения внутреннего финансового аудита (оценка бюджетного риска)[643]; основания, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита[644]; права и обязанности должностных лиц, осуществляющих внутренний финансовый аудит[645]; порядок реализации результатов внутреннего финансового аудита[646].

Принимая во внимание полномочия, функции и задачи, реализуемые Федеральным казначейством, в целях надлежащего и объективного проведения внутреннего финансового аудита разработан специальный стандарт[647]. Дополнительно, в целях реализации внутреннего финансового аудита (контроля) введены новые сокращения уполномоченных на осуществление контроля субъектов:

– «главный администратор бюджетных средств» (ГРБС, главные администраторы доходов бюджета, главные администраторы источников финансирования дефицита бюджета (ст. 157 БК РФ);

Лагутин И.Б. К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации//Финансовое право. 2020. № 5. С. 11 – 14.

[643] Приказ Минфина России от 05.08.2020 № 160н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Планирование и проведение внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[644] Приказ Минфина России от 18.12.2019 № 237н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[645] Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 195н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[646] Приказ Минфина России от 22.05.2020 № 91н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Реализация результатов внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[647] См.: Приказ Казначейства России от 14.12.2021 № 341 «Об утверждении Стандарта организации и осуществления внутреннего финансового аудита «в Федеральном казначействе» (в ред. от 16.02.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

– «администратор бюджетных средств» (РБС; ПБС; администраторы доходов бюджета, администраторы источников финансирования дефицита бюджета (ст. 160.2-1 БК РФ).

Из приведенного явствует, что главный администратор бюджетных средств и администратор бюджетных средств являются одновременно и участниками бюджетного процесса, и заказчиками, и осуществляющими внутренний финансовый контроль (аудит) закупок. Вместе с тем, бюджетные и автономные учреждения, унитарные предприятия не являются участниками бюджетного процесса в силу п. 1 ст. 152 БК РФ, не отнесены к главным администраторам (администраторам) бюджетных средств, а согласно норме Приказа № 163н они именуются как «неучастники бюджетного процесса»[648].

Следовательно, на неучастников бюджетного процесса не распространяются: нормы БК РФ, обязывающие осуществлять внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит; единые стандарты, разработанные Министерством финансов России. Возникает закономерный вопрос – каким образом, на основании каких правовых актов указанным заказчикам осуществлять внутренний финансовый контроль (аудит)?

Ответ можем найти в Законе № 402-ФЗ[649], определяющим единые требования к бухгалтерскому учету, бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также механизм регулирования бухгалтерского учета. В силу п. 1 ст. 19 Закона № 402-ФЗ любой экономический субъект, обязан организовывать и осуществлять внутренний контроль совершаемых фактов хозяйственной жизни[650]. Кроме того, в части обеспечения упорядоченного и эффективного ведения финансово-хозяйственной деятельности организации, достижения финансовых и операционных показателей, правильности исчисления (удержания), полноты и своевременности уплаты

---

[648] См.: п. 2 Приказа Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» (в ред. от 01.03.2023) (далее – Приказ № 163н)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[649] Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в ред. от 12.12.2023) (далее – Закон № 402-ФЗ)//СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344; 2023. № 51. Ст. 9152.

[650] Письмо Минфина России от 25.05.2020 № 02-02-08/43594 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

(перечисления) налогов, сборов, страховых взносов, а также достоверности, полноты и своевременности отражения результатов финансово-хозяйственной деятельности в бухгалтерской (финансовой), налоговой и иной отчетности ФНС России утверждены требования к организации системы внутреннего контроля[651].

Таким образом, заказчики, являющиеся участниками бюджетного процесса, обязаны осуществлять внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит в силу 160.2-1 БК РФ, как обязательная часть бюджетного полномочия для участников бюджетного процесса. Заказчики, неучастники бюджетного процесса, обязаны проводить исключительно внутренний финансовый контроль в рамках Закона № 402-ФЗ, как обязательную часть бухгалтерского учета обычного экономического субъекта.

Несколько сложнее ситуация с ведомственным финансовым контролем публичных закупок. Закон № 44-ФЗ, как и БК РФ не содержит понятия «ведомственный финансовый контроль». Указанное зачастую становится причиной смешения понятий «внутренний финансовый контроль» заказчика и «ведомственный финансовый контроль», реализуемый силами и средствами должностных лиц, как правило, ГРБС в отношении подведомственных ему заказчиков и направленный на минимизацию финансовых рисков в публичных закупках, а также управления государственным имуществом. Стоит отметить, что при рассмотрении системы финансового контроля, Е.В. Овчарова обращала внимание на допустимость отдельного выделения ведомственного финансового контроля[652].

Предусмотренный нормой ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ контроль в закупках осуществляют следующие органы:

---

[651] Приказ ФНС России от 25.05.2021 № ЕД-7-23/518@ «Об утверждении Требований к организации системы внутреннего контроля, а также форм и форматов документов, представляемых организациями при раскрытии информации о системе внутреннего контроля»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

[652] См.: Овчарова Е.В. Система финансового контроля и правовой механизм его реализации//Государство и право. 2012. № 12. С. 44 – 51.

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России), контрольный орган в сфере ГОЗ, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Федеральное казначейство), финансовые органы субъектов Российской Федерации;

3) органы внутреннего ГФК, определенные в соответствии с БК РФ.

В пунктах 2 и 3 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ виды финансового контроля разделены: внутренний ГФК (ст. 256 БК РФ) и, по сути, внутренний финансовый контроль (ст. 160.2-1 БК РФ). Однако, с нашей точки зрения данное разделение содержит ошибку, влекущую неоднозначное понимание нормы права. По сути, если указанные в п. 2 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ Федеральное казначейство и финансовые органы субъектов РФ – это и есть органы внутреннего ГФК, возникает закономерный вопрос о необходимости дублирования в п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ фразы «органы внутреннего ГФК, определенные в соответствии с БК РФ»?

Очевидно, что слово «государственный» в п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ избыточное, поскольку с нашей точки зрения, должен быть указан «внутренний финансовый аудит (контроль)», предусмотренный ст. 160.2-1 БК РФ. В данной связи ч.1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ нуждается в соответствующей корректировки. Более того, в БК РФ необходимо добавить ст. 160.2-2 «Ведомственный финансовый контроль»[653].

Фактически, ведомственный финансовый контроль представляет собой внутренний финансовый контроль (аудит), реализуемый ГРБС в отношении подведомственных заказчиков, использующих не только бюджетные средства, но и средства, полученные от приносящей доход деятельности. При этом следует

[653] См.: п. 2 и 3 Приложения 18 «Предложения по внесению изменений в действующие национальные правовые акты».

указать, что ведомственный финансовый контроль не должен дублировать деятельность органов ГФК.

В процессе ведомственного финансового контроля фиксируются операционные процессы, выявляются нарушения и недостатки выполнения бюджетных процедур, производится проверка планирования закупок и потребности заказчика в товарах, работах, услугах, включая соблюдение правил нормирования. Осуществляется контроль обоснованности потребности при планировании закупки и ее ценообразовании.

Указанное возможно выявить и путем проведения ГФК, но эффективность такого внешнего контроля будет ниже, поскольку контролеру необходимо дополнительное время для адаптации и понимания определенной специфики деятельности заказчика.

Кроме того, ведомственный финансовый контроль включает в себя рассмотрение порядка формирования первичной потребности заказчика в товарах, работах, услугах, а также потребности в конкретном объеме финансового обеспечения закупок, доводимом в форме ЛБО и субсидий. Указанное происходит в процессе согласования государственного задания для подведомственных учреждений, проекта плана-графика закупок. При этом ни один из видов финансового контроля не обеспечивает проверку потребности заказчика на этапе ее расчета в процессе планирования.

На основании изложенного мы установили, что развитие концепции открытости органов власти с учетом цифровизации в процессе финансового обеспечения публичных закупок обеспечивает реализацию принципа прозрачности (открытости) и способствует активному вовлечению общества в процесс финансового контроля публичных закупок. Администрирование любого контрольного мероприятия нуждается в финансовом обеспечении за счет соответствующего бюджета, поэтому необходимо понимать не только масштаб таких затрат, но и перспективы реализации полученных результатов, способствующих сокращению расходов бюджета.

В сфере закупок используются следующие виды публичного финансового контроля: ГФК с обязательным использованием основного метода контроля – бюджетного мониторинга (цифровой финансовой диагностики публичных закупок), ведомственный финансовый контроль, внутренний финансовый аудит (контроль) на основе риск-ориентированного подхода, а также общественный финансовый контроль.

Представлено авторское определение публичного финансового контроля в сфере закупок, под которым предлагается понимать совокупность его различных видов – государственного, ведомственного, внутреннего и общественного, направленная на соблюдение заказчиками норм бюджетного законодательства и актов о публичных закупках для эффективного и целевого использования бюджетных средств, а также иных ресурсов, направленных на обеспечение публичного интереса в процессе осуществления публичных закупок.

Представлены факты, свидетельствующие о трансформации методов финансового контроля публичных закупок с привычных традиционных на мониторинг, который с учетом использования цифровых технологий формирует основу нового вида финансового контроля – цифровая финансовая диагностика публичных закупок, позволяя с помощью риск-ориентированного подхода минимизировать роль «человеческого фактора» в финансовом обеспечении публичных закупок.

Сформулировано авторское определение цифровой финансовой диагностики публичных закупок, как одного из основных методов современного цифрового финансового контроля, направленного на осуществление процесса финансового обеспечения публичных закупок. Применение цифровой финансовой диагностики публичных закупок позволит сократить затраты на организацию контрольных мероприятий и содержание значительного штата контролеров, уменьшив по факту количество проверок.

По итогам рассмотрения внутреннего финансового контроля (аудита) и его трансформации подтверждена необходимость включения в число участников

бюджетного процесса всех заказчиков (предложенные изменения в ч. 1 ст. 152 БК РФ).

Следует уточнить норму п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ: «органы внутреннего финансового аудита (контроля) и органы ведомственного финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации». В данной связи, в БК РФ необходимо добавить новую ст. 160.2-2 «Ведомственный финансовый контроль», в которой под ведомственным финансовым контролем предложено понимать внутренний финансовый контроль, реализуемый ГРБС в отношении подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных и автономных учреждений. В процессе ведомственного финансового контроля дублирование функций органов ГФК не допускается.

Значимость ведомственного финансового контроля обусловлена простотой и экономичностью его реализации. Сложно найти достаточное число работников внешнего ГФК для проверки абсолютно всех заказчиков в части соблюдения последними финансового законодательства. В процессе ведомственного финансового контроля фиксируются операционные процессы, выявляются нарушения и недостатки выполнения бюджетных процедур. Ведомственный финансовый контроль, реализуемый специалистами-контролерами, знающими специфику функционирования объекта контроля, значительно снижает затраты на администрирование и контроль всего цикла мероприятий, осуществляемых в рамках государственного финансового контроля. Полагаем, что задачей юридической науки является не только оптимизировать публичный финансовый контроль закупок, но и разработать его обоснованную концептуальную модель, исключающую дублирование функций и полномочий.

Важен не процедурный контроль, а контроль результата финансового обеспечения публичного интереса. Среди целевых индикаторов целесообразно выделить: соблюдение сроков приобретения товаров, работ, услуг, эффективность использования ресурсов (финансовые, трудовые, материальные, научно-технические).

Публичный финансовый контроль закупок нуждается в оптимизации и унификации, как в отношении заказчика, так и в отношении контрагента, которого следует обязать в срок не более 10-ти дней после заключения контракта представить план финансового обеспечения выполнения контрактного обязательства, в котором должны быть отражены следующие моменты:

1) рациональность расходов и их соответствие требованиям действующих правовых актов и поставленным в контракте целям;

2) финансовая эффективность закупки конкретных материалов, сырья и инструментов у конкретных поставщиков, производителей, в конкретных субъектах Российской Федерации;

3) фактическая способность выполнить условия контракта без авансирования и привлеченных (заемных, кредитных) финансовых, материально-технических средств и кадрового потенциала; отсутствие иных контрактных обязательств в стадии заключения, исполнения или расторжения; соотношение дебет-кредит, оборотные средства.

4.2. Государственный финансовый контроль публичных закупок

В последнее время правовое регулирование ГФК подверглось значительным изменениям. Так, А.А. Ялбулганов, оценивая качество и содержание принимаемых правовых актов, отметил недостаточную методологическую, терминологическую стройность системы государственного финансового контроля, доктринально выстраиваемую столетиями[654].

В этой связи мы полностью разделяем позицию В.С. Степашина, указывающего, что «...единство управления финансами закономерно требует создания стройной системы финансового контроля, которая исходила бы из общих механизмов контроля и четкой иерархической структуры контрольных органов и

[654] Ялбулганов А.А. Новый категорийный аппарат государственного финансового контроля//Финансовое право. 2014. № 8. С. 10.

обеспечивала бы законность единообразия контроля за денежными средствами на всех этапах бюджетного процесса...». Государственный контроль – это одна из форм реализации государственной власти (соблюдение законов и нормативных правовых актов)[655].

Ранее С.Ю. Витте указал: «задачи государственного контроля – это не только проверка правильности прихода, расхода сумм, сопоставления их со сметными назначениями по государственной росписи, но и оценка по существу целесообразности расхода казны со стороны различных ведомств»[656]. Д.И. Львов рассматривал государственный контроль и как учреждение (место), где проводилась ревизия, и как ревизионный процесс[657].

В советский период финансовый контроль был неразрывно связан с социалистической идеологией и рассматривался в качестве «обусловленной особенностями общественного строя и классовой природы социалистического государства деятельности уполномоченных органов на проверку законности и целесообразности мобилизации, распределения и использования фондов денежных средств в целях планомерного и эффективного развития народного хозяйства, роста материального и культурного уровня жизни трудящихся»[658].

В данной связи справедливо отмечено, что «финансовый контроль привлекал внимание исследователей преимущественно в организационно-политическом смысле, ввиду чего правовые особенности этой формы осуществления публичной власти оставались в тени»[659].

---

[655] См.: Степашин С.В. Роль и задачи законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в повышении эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и усилении контроля за их исполнением//Материалы совместного заседания Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, и Приволжского отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (15 – 16 января 2004 г.). Чебоксары, 2004. С. 415; Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006.

[656] Берендтс Э.Н. Русское финансовое право ... С. 104.

[657] Львов Д. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие//Счетоводство. 1889. № 17. С. 221.

[658] См.: Ковалева Н.А. Правовые основы финансового контроля в СССР. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975. С. 29.

[659] Финансовое право: методология исследований, генезис, система: монография/под ред. С.В. Запольского. М.: РАП, 2013. С. 182.

В советской научной литературе присутствовали также определения финансового контроля без идеологического аспекта, как «правовая деятельность финансовых, кредитных и хозяйственных органов, направленная на обеспечение финансовой, бюджетной, кредитной, расчетной и кассовой дисциплины в процессе исполнения планов и заключающаяся в проверке законности, обоснованности и рациональности денежных затрат»[660].

В.Ф. Ильин и М.А. Моисеенко финансовый контроль рассматривали как особую, основанную на властных предписаниях правовых норм, форму деятельности специально уполномоченных государственных органов и хозяйствующих субъектов, направленную на проверку своевременности и точности финансового планирования, обоснованности и полноты поступления доходов в соответствующие фонды денежных средств, правильности и эффективности их использования, осуществление принудительных изъятий в бюджетную систему, выявление оснований для применения мер ответственности за нарушение финансового законодательства[661].

Представленные выше подходы в исследовании финансового контроля предопределили ключевой вывод, что главной сущностью финансового контроля является обязательный учет публичного интереса и обязательное наличие обратной связи. Следовательно, отсутствие финансового контроля со стороны публичной власти предопределяет возможность риска, связанного с исполнением нормы финансового права, исходя из личной заинтересованности субъекта финансовых правоотношений в ущерб публичному интересу.

В научной литературе присутствуют разные подходы к пониманию финансового контроля. Традиционно предлагаются к рассмотрению широкий и узкий подход к трактовке данного термина в зависимости от определенных признаков. По видам контроля финансовый контроль в широком смысле представляет собой бюджетный, налоговый, банковский, таможенный, валютный

---

[660] См.: Малеин Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль/Малеин Н.С.; отв. ред.: А. Г. Певзнер. М.: Наука, 1964. 152 с.

[661] Ильин А.Ю., Моисеенко М.А. Правовая доктрина финансового контроля//Финансовое право. 2014. № 4. С. 14 – 23.

и т.д. В узком смысле – как государственный финансовый контроль в соответствии с нормами БК РФ[662].

По субъектному составу органов контроля в широком смысле – финансовый контроль, осуществляемый органами публичной власти на профессиональной основе (органы специальной и общей компетенции), в узком смысле – финансовый контроль, реализуемый на непрофессиональной основе (общественные организации, средства массовой информации, политические партии, граждане)[663].

По мнению И.Н. Мысляевой, «государственный финансовый контроль представляет собой регламентированную деятельность государственных органов власти и управления по проверке финансовый операций, связанных с образованием, распределением и использованием централизованных и децентрализованных денежных фондов»[664]. Это свидетельствует, что ГФК обеспечивает финансовую стабильность и реализацию государственной финансовой политики путем контроля своевременного финансирования и целевого использования бюджетных средств, ведения учета и отчетности. Следовательно, государство, как собственник, обязано получать контрольную информацию о результатах финансового обеспечения публичного интереса на всех этапах закупок.

Принимая во внимание, что полученные заказчиками товары, работы, услуги оплачиваются преимущественно за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, целесообразно рассматривать ГФК с позиции бюджетного контроля, представленного в ст. 265 БК РФ. При этом легально закрепленного понятия «бюджетный контроль» нет, существуют научные позиции российских ученых, рассматривающих бюджетный контроль как:

– «политико-правовую конструкцию, призванную обеспечить баланс финансовых интересов центра, субъектов, всех ветвей власти, а также строгое и неукоснительное соблюдение законодательства, соблюдение правовой

---

[662] Финансовое право: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2014. (Серия «Учебное пособие»). С. 204.

[663] См.: Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов/Д.Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. (Учебники Высшей школы экономики). С. 372, 373.

[664] Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 248.

дисциплины органами государственной власти, местного самоуправления, физическими и юридическими лицами»[665];

– «урегулированную нормами бюджетного права систему ревизионно-правовых мер, направленных на проверку законности и целесообразности, осуществляемой в бюджетной деятельности»[666];

– «деятельность субъектов, наделенных соответствующей компетенцией, с использованием специальных методов в целях обеспечения сохранности средств бюджета, целевого и эффективного использования, достижения высокого уровня бюджетной дисциплины, создания эффективной системы бюджетного финансирования»[667];

– «разновидность финансового контроля, осуществляемого уполномоченными органами за деятельностью участников бюджетного процесса, связанной с мобилизацией, распределением и использованием средств бюджетов бюджетной системы»[668];

– «подраздел финансового контроля, представляющий собой финансовый контроль органов государственной власти и управления за соблюдением законодательства в процессе образования и расхода фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, т.е. бюджета»[669];

– «вид государственного финансового контроля, осуществляемого в сфере бюджетной деятельности, направленный на установление законности, достоверности, экономической эффективности деятельности участников бюджетного регулирования и бюджетного процесса»[670].

---

[665] См.: Финансы: Учебник/Под ред. докт. экон. наук, проф. В.П. Литовченко. 2-е изд., перераб. и испр. 2008. С. 544.

[666] Бюджетное право и процесс: учебник для юридических и экономических вузов/В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. М.: Эксмо, 2005. С. 14.

[667] Кучеров И.И. Бюджетное право России: курс лекций. М.: АО «Центр Юр-ИнфоР», 2002. С. 17.

[668] Комягин Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. М.: Институт публично-правовых исследований, 2011//СПС «КонсультантПлюс».

[669] Карасева М.В. Бюджетное право: учебное пособие. М.: Эксмо, 2010. С. 296.

[670] См.: Бюджетное право: учебник/А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М.: Деловой двор, 2009. С. 112.

Следует согласиться с точкой зрения А.А. Ялбулганова и А.Н. Козырина, указавших на то, что бюджетный контроль является доктринальным наименованием ГФК[671].

Правовая база ГФК сформировалась сравнительно недавно путем принятия национальных правовых актов, определивших общие основы организации и деятельности контрольно-счетных органов (Закон № 41-ФЗ, Закон № 6-ФЗ), а также изменивших отдельные нормы БК РФ[672]. ГФК осуществляется в целях обеспечения соблюдения положений правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения и обусловливающих публичные нормативные обязательства из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, соблюдения условий государственных контрактов, договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета (ст. 265 БК РФ).

БК РФ, выделяя виды государственного финансового контроля, закрепляет внешний и внутренний, предварительный (в целях предупреждения и пресечения бюджетных нарушений) и последующий (в целях установления законности исполнения бюджета, достоверности учета и отчетности). Предлагаем внести определенную конкретизацию путем представления системы государственного финансового контроля не просто совокупностью внешнего и внутреннего ГФК, а выделить во внутреннем ГФК уполномоченный (специальный) и общий (казначейский) контроль.

К органам внешнего ГФК отнесены: Счетная палата и контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации. К органам внутреннего ГФК отнесены: Федеральное казначейство, органы государственного контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации[673].

---

[671] См.: Козырин А.Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации//Реформы и право. 2014. № 1. С. 66 – 76; Ялбулганов А.А. Новый категориальный аппарат государственного финансового контроля//Финансовое право. 2014. № 8. С. 10 – 16; Комягин Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов/Д.Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. (Учебники Высшей школы экономики). С. 363.

[672] Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 18.07.2017)//СЗ РФ. 2013. № 31. Ст. 4191; 2017. № 30. Ст. 4458.

[673] См.: Приложение 13 «Предлагаемая модель финансового контроля публичных закупок».

Счетная палата является специальным государственным органом, созданным для проведения проверочных и надзорных мероприятий по внешнему ГФК в рамках требований и полномочий, установленных Законом № 41-ФЗ, регламентом Счетной палаты[674], ее стандартами и иными правовыми актами, регулирующими деятельность органов внешнего ГФК.

В соответствии с нормой ч. 1 ст. 3 Закона № 6-ФЗ контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом внешнего ГФК и образуется законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статус Счетной палаты, как органа внешнего государственного аудита, требует рассмотреть соотношение понятий «государственный аудит» и «внешний ГФК», в том числе с учетом зарубежной практики, поскольку большая часть новаций в сфере финансового контроля согласуется с международными стандартами ИНТОСАИ. Международное законодательство содержит понятие «государственный аудит» вместо понятия «ГФК». При этом ключевыми направлениями контрольной деятельности являются финансовый аудит и аудит эффективности[675].

В сущности, государственный аудит в зарубежных странах обеспечивает сбор и объективную оценку фактов результатов хозяйственной деятельности контролируемого субъекта со стороны компетентного независимого органа. К примеру, в Лимской декларации руководящих принципов аудита (далее – Лимская декларация) (ст. 1 «Цели аудита») определено, что аудит – это не самоцель, аудит – это неотъемлемая часть системы регулирования, предназначенная для выявления на ранней стадии отклонений от принятых стандартов и принципов расхода материальных ресурсов, с последующей возможностью корректировки и

---

[674] См.: «Регламент Счетной палаты Российской Федерации», утвержденный постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26.09.2023 № 12ПК (ред. от 26.12.2024) (далее – Регламент)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[675] Озеряков А.С. Финансовый аудит и аудит эффективности в системе ГФК//Финансы. 2008. № 10. С. 79, 80.

профилактики на будущее таких отклонений, принятия мер ответственности к виновным лицам с последующей компенсацией выявленного ущерба[676].

В отечественной научной литературе при рассмотрении понятий «государственный аудит» и «финансовый контроль» одни ученые под государственным аудитом понимают «вид финансового контроля, осуществляемый государственными органами, который не зависит от органов исполнительной власти и подотчетен органам законодательной власти»[677], другие полагают, что понятие государственного аудита шире финансового контроля, поскольку имеет более широкий спектр задач[678].

С.О. Шохин указывает на вынужденное равенство «аудит-контроль» в силу ориентированности российских органов внешнего ГФК на использование международных стандартов аудита, в которых термин «аудит» используется в значении финансового контроля[679].

Также существует мнение, что «…понятие «контроль» не отражает многих оттенков смысла концепции государственного аудита, поскольку последний предполагает не только добровольную подотчетность государственного органа внешнему контролю со стороны общества, но и высокий авторитет органов государственного аудита, основанный не на силе принуждения, а на открытости, объективности и независимости их деятельности»[680].

Проблема смешения понятий, отсутствия ясной и определенной терминологии в финансовом праве, особенно в части ГФК, не является новой. На

---

[676] Лимская декларация руководящих принципов аудита (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977)//[Электронный ресурс] сайт INTOSAI URL: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf (дата обращения: 06.07.2024).

[677] Алеева Е.Г., Сугаипова И.В. Аудит бюджетных средств//Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 5: Экономика. 2011. № 4. [Электронный доступ] URL: http://cyberleninka.ru/article/n/audit-byudzhetnyh-sredstv (дата обращения: 06.06.2024).

[678] См.: Рябова Е.В. Государственный аудит: возможность закрепления данного понятия в российском законодательстве//Юридический мир. 2013. № 2. С. 15.

[679] См.: Шохин С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере//Финансовое право. 2018. № 12. С. 7, 8.

[680] См.: Васильева М.В. Финансовый контроль и аудит в государственном секторе//Финансы и кредит. 2009. № 18(354). С. 12.

данную проблему неоднократно указывали ученые[681]. Принимая во внимание, что внешний ГФК реализуется Счетной палатой и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, понятие государственный аудит в данном случае отождествляет критерий независимого и нейтрального ГФК.

БК РФ, Закон № 41-ФЗ, Закон № 6-ФЗ не содержат легального определения понятий «государственный аудит» и «внешний ГФК», поэтому полагаем, что их следует рассматривать как тождественные. Подтверждением вывода служат нормы вышеуказанных законов, предусматривающие формулировку «аудит (контроль)».

Счетная палата обладает бюджетными полномочиями, установленными Законом № 41-ФЗ и БК РФ (ст. 167.1 БК РФ). Статья 9 Закона № 6-ФЗ наделяет контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации определенными полномочиями на контроль законности, эффективности использования средств бюджета субъекта Российской Федерации. Анализ правовых норм позволяет сделать вывод, что основными направлениями работы органов внешнего ГФК в публичных закупках являются:

– правовые экспертизы проектов правовых актов о соответствующем бюджете, о реализации национальных проектов и государственных программ в части обоснованности планируемых заказчиками расходов на обеспечение публичного интереса;

– мониторинг актов, регламентирующих бюджетные правоотношения, в целях выявления коррупционных факторов, влекущих дисбаланс интересов;

– аудит эффективности расхода бюджетных средств;

– аудит эффективности закупок;

– проверка исполнения бюджета (отчеты), в том числе статьи расходов в рамках финансового обеспечения публичных закупок.

Счетная палата реализует следующие виды контрольной и экспертно-аналитической деятельности: финансовый аудит, аудит эффективности,

---

[681] См.: Воронин Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики. М.: Финансовый контроль, 2005. С. 39; Двуреченских В.А., Чегринец Е.А., Чернавин Ю.А. Основы государственного аудита//Методология контроля общественных финансовых средств. Материалы Межвузовской научно-практической конференции / Под общ. ред. В.А. Двуренческих. М.: Финансовый контроль, 2004. С. 218.

стратегический аудит, иные виды аудита, включая аудит в сфере закупок (ч. 12 ст. 14 Закона № 41-ФЗ). Несмотря на то, что Счетной палатой разработан и утвержден ряд государственных стандартов аудита, мы полагаем избыточным и непрактичным подобное видовое разнообразие. К примеру, в Лимской декларации легализовано исключительно два вида: аудит эффективности и финансовый аудит в рамках международных стандартов аудита ИНТОСАИ.

Исходя из логики регулирования аудита в зарубежных странах, представляется, что для государственного аудита в рамках внешнего ГФК публичных закупок достаточно двух видов: финансового аудита (государственного аудита) и аудита эффективности. Полагаем, что выделять отдельно в правовых актах (Законы № 44-ФЗ, № 41-ФЗ, № 6-ФЗ) иные виды аудита как самостоятельные, например, аудит в сфере публичных закупок, не имеет оснований и практического смысла, поскольку аудит использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств проводится в соответствии с единой (общей) методологией, например, обязательное использование при проведении аудита любого вида правил и процедур, установленных Стандартом государственного аудита СГА 101[682].

Делегированный органам внешнего ГФК аудит публичных закупок предполагает экспертно-аналитическую, информационную или иную деятельность в процессе проверки, анализа и оценки информации о целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам (ст. 98 Закона № 44-ФЗ).

По итогам органы внешнего ГФК обобщают полученные результаты, устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливают предложения, направленные на их устранение и на совершенствование сферы закупок, с последующим размещением информации в ЕИС. Представления и предписания органов внешнего государственного

[682] См.: СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 07.09.2017 № 9ПК) (в ред. от 23.07.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

финансового контроля составляются и направляются объектам контроля в соответствии с Законами № 41-ФЗ и № 6-ФЗ (ч. 3.1 ст. 270.2 БК РФ).

В соответствии с требованиями ст. 35 Закона № 41-ФЗ и ст. 5 Регламента, Счетная палата разрабатывает и утверждает указания и стандарты, направленные на методологическое обеспечение контрольной и экспертно-аналитической деятельности в сфере публичных закупок: Методические указания[683] и СГА 104[684].

В Методических указаниях Счетной палаты, подготовленных на замену СГА 302, определены общие требования, правила и процедуры аудита публичных закупок[685]. Контрольная деятельность осуществляется путем проведения проверки в форме предварительного аудита (обоснованность объемов финансирования закупок с учетом анализа рыночных цен и прогнозирование потребности заказчика на этапе планирования), оперативного анализа и контроля (организация закупочной деятельности заказчика), последующего аудита (контроля) (все этапы исполнения контракта с учетом фактического результата).

Для проведения контрольного мероприятия в Методических указаниях предусмотрены следующие методы: проверка, ревизия, анализ, обследование и мониторинг. Очевидно, что данные методы, за исключением ревизии и мониторинга, во многом дублирует функционал ведомственного, административного и общественного контроля публичных закупок.

Анализ системы организации и планирования закупок, проверка конкурентных процедур и контрактов, анализ эффективности расходов на закупки входят в анализ и оценку закупочной деятельности объекта аудита. При осуществлении аудита публичных закупок принято выделять три

---

[683] См.: Методические указания по проведению аудита в сфере закупок товаров, работ и услуг), утвержденные Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 11.11.2023 № 57К (1662) (далее – Методические Указания). [Электронный ресурс] сайт Счетной Палаты Российской Федерации URL: https://ach.gov.ru/upload/iblock/787/ex9piya1ev1ym9ak42rvp1ta6e4fzhz2.pdf (дата доступа: 20.02.2025).

[684] См.: СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля), утвержденный Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 21.04.2016 № 17К (1092) (утратил силу по протоколу коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11.11.2023 № 57К)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; СГА 104 «Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 09.02.2021 № 2ПК» (в ред. от 06.09.2024) (далее – СГА 104)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

[685] См.: Приложение 14 «Аудит публичных закупок».

этапа: подготовительный (подготовка к проведению), основной (проведение), заключительный (оформление результатов)[686].

Наибольший интерес представляет основной этап проведения аудита публичных закупок в силу использования таких методов, как проверка; анализ и оценка информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым, заключенным и исполненным контрактам. Проверка является наиболее распространённым методом, используемым при аудите публичных закупок. В части финансового обеспечения закупок осуществляют проверку:

1) наличия доведенных ЛБО (ассигнований) при закупке (выявление случаев заключения и исполнения контрактов сверх доведенных ЛБО[687]);

2) ценообразования при планировании публичных закупок. (достаточно часто при анализе цены закупаемых товаров, работ, услуг выявляется ее превышение по сравнению со средними ценами контрактов, установленными другими заказчиками на однородные (идентичные) товары, работы, услуги. Подобные нарушения предусматривают административную ответственность);

3) установления размера авансирования и его обоснованности. В ходе проверки может быть выявлено превышение установленных предельных значений[688].

В Методических указаниях аудит публичных закупок представляет реализуемое органами внешнего ГФК контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие, направленное на проверку, анализ и оценку информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности

---

[686] Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок: Утверждены решением коллегии Контрольно-счетной палаты Вологодской области от 20.03.2018 № 7. URL. http://www.kspvo.ru/docs/prikaz/audit-zakupok/ (дата обращения: 11.01.2024).

[687] Прим. автора: поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения; выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств; поставка товаров по контрактам, предусматривающим встречные обязательства, не связанные с предметом их исполнения; заключение энергосервисных договоров, в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств.

[688] Направления и вопросы аудита в сфере закупок: Приложение к Методическим рекомендациям по проведению аудита в сфере закупок: Утверждены решением коллегии Контрольно-счетной палаты Вологодской области от 20.03.2018 № 7. URL. http://www.kspvo.ru/docs/prikaz/audit-zakupok/ (дата обращения: 11.01.2024).

и результативности расходов на публичные закупки (акцент на оценку организации и проведения ведомственного контроля подведомственных учреждений). По итогам аудита публичных закупок может быть проведен аудит эффективности.

В СГА 104 под аудитом эффективности понимается вид внешнего государственного аудита, в котором проводится оценка эффективности осуществления закупок для обеспечения государственных нужд, а также эффективности системы управления контрактами в рамках аудита публичных закупок, реализуемого в соответствии с положениями Методических указаний[689]. Следовательно, в рамках СГА 104 оцениваются не выбранные финансовые ресурсы и способы их использования, а альтернативные варианты[690]. Таким образом, аудит эффективности публичных закупок проводится в целях определения эффективности использования финансовых ресурсов в пределах компетенции органов внешнего ГФК, полученных объектами аудита для реализации публичного интереса в форме публичной потребности в определенных товарах, работах и услугах.

Согласно норме ст. 157 БК РФ аудит эффективности обеспечивает определение экономности и результативности использования средств бюджета. В науке финансового права аудит эффективности рассматривается как:

– «проверка эффективности деятельности объектов контроля использования финансовых и иных ресурсов с одновременным предложением комплекса мер по устранению выявленных недостатков и нарушений»[691];

– «метод финансового контроля, закрепленный в рамках бюджетных полномочий Счетной палаты в целях определения экономности и результативности использования бюджетных средств»[692];

---

[689] См.: Приложение 15 «Аудит эффективности публичных закупок».

[690] См.: Приложение 16 «Этапы аудита эффективности публичных закупок».

[691] Жуков В.А. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля // Учет и контроль. 2006. № 1. С. 8.

[692] См.: Бюджетное право: учебник/А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. М.: Деловой двор, 2009. С. 130; Саттарова Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок//Юридический мир. 2014. № 1. С. 56 – 60.

– «вид финансового контроля, влияющий на деятельность хозяйствующих субъектов, соблюдение ими финансовой дисциплины и стимулирующий их на рациональное расходование бюджетных средств»[693];

– «разновидность финансового контроля государственных средств, осуществляемых путем проверок деятельности органов государственной власти других распорядителей, получателей бюджетных средств, полученных для выполнения возложенных на них функций и задач»[694].

Вышеуказанное явствует, что аудит эффективности публичных закупок представляет собой дополнительный (необязательный) вид контрольного, экспертно-аналитического мероприятия, реализуемого после аудита публичных закупок в рамках внешнего ГФК.

По итогам внешнего ГФК могут быть установлены факты неэффективного расходования бюджетных средств. К примеру, закупка «ненужных товаров, работ, услуг», результат которой может длительное время не использоваться заказчиком, что свидетельствует о нарушении принципа эффективности осуществления закупок. Затраты на непредвиденные работы («зимний коэффициент удорожания» при фактически проведенных работах в иной период времени года); оплата обязательств, фактически не исполненных или исполненных не в полном объеме и т.д.[695]

Важно отметить, что в рамках аудита эффективности публичных закупок не рассматривают финансовые операции (для этого используется финансовый аудит), а исследуют достигнутые заказчиком целевые и плановые показатели осуществленной закупки, нескольких закупок (эффективность, экономность и результативность использования финансового обеспечения). Следовательно, внешний ГФК в форме аудита публичных закупок целесообразно проводить по

---

[693] См.: Поветкина Н.А. Аудит эффективности использования бюджетных средств в системе финансового контроля//Финансовый контроль в сфере публичных и частных интересов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г./под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. С. 105.

[694] См.: Саунин А.Н. Роль аудита эффективности в государственном финансовом контроле//Финансы. 2004. № 9. С. 54.

[695] См.: решение Арбитражного суда Курганской области от 19.06.2020 по делу № А34-10696/2017, оставленное без изменения судом апелляционной инстанции (20.08.2020)//Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 03.09.2024).

отдельным поручениям органов законодательной власти по особо значимым для публичной потребности закупкам.

Переходя к рассмотрению внутреннего ГФК, следует отметить, что в ст. 88 раздела XXII «Государственные (муниципальные) закупки» Договора о ЕАЭС под целью регулирования сферы закупок понимается необходимость наличия органов власти, уполномоченных на регулирование и контроль публичных закупок (предусмотрена возможность выполнения данных функций одним органом власти)[696]. Проблемы повышения эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств в сфере закупок предопределили вопросы качества организации внутреннего ГФК.

Финансовый контроль публичных закупок согласно норме ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ включен в систему внутреннего ГФК в соответствии с измененной нормой ст. 269.2 БК РФ[697].

Контроль реализуется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов на публичные закупки, достоверности их учета и отчетности по Закону № 44-ФЗ, БК РФ и принимаемым в соответствии с ними правовыми актами.

Внутренний ГФК осуществляется в отношении:

1) соблюдения требований к обоснованию и обоснованности закупок;

2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок;

3) ценообразования при планировании закупок;

4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения контрагентом условий контракта;

5) соответствия полученных товаров, работ, услуг условиям контракта;

6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета полученных товаров, работ, услуг;

---

[696] См.: Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014. С. 103 – 105 [электронный ресурс]. официальный сайт ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia_05062014 (дата обращения: 06.07.2024).

[697] Федеральный закон 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»//СЗ РФ. 2019. № 30. Ст. 4101.

7) соответствия использования полученных товаров, работ, услуг целям закупки.

Внутренний ГФК реализуется Федеральным казначейством, а также уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что позволяет нам условно разделить его на казначейский (общий), реализуемый Федеральным казначейством, и уполномоченный (специальный), осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ. Полагаем, что подобная классификация будет способствовать единому пониманию сущности внутреннего ГФК. Казначейский (общий) контроль урегулирован актами Правительства Российской Федерации [698]. Уполномоченный (специальный) контроль регулируется актами Правительства Российской Федерации, актами правительства субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов внутреннего ГФК относится контроль, предусмотренный законодательством о публичных закупках (ч. 1 ст. 269.2 БК РФ). Правительством Российской Федерации утвержден ряд федеральных стандартов внутреннего ГФК, применяющихся в том числе в публичных закупках[699].

---

[698] Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2021 № 2483 «Об утверждении Правил проведения бюджетного мониторинга и применения мер реагирования в целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения»//СЗ РФ. 2022. № 1 (часть II). Ст. 186.

[699] См.: Постановление Правительства Российской Федерации 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; Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 7. Ст. 829; 2024. № 44. Ст. 6640; Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1206; 2024. № 44. Ст. 6640; Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий, обследований» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5176; 2024. № 44. Ст.6640; Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5462; 2024. № 44. Ст. 6640; Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 34. Ст. 5464; 2024. № 44. Ст. 6640; Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 39. Ст. 6055; 2024. № 44. Ст. 6640.

Например, разработан и принят федеральный стандарт, определяющий права и обязанности должностных лиц органов внутреннего ГФК, а также объектов внутреннего ГФК и их должностных лиц[700].

На основании анализа п. 1, 4, 5.15.1 Положения о Федеральном казначействе[701] приходим к выводу о том, что Федеральное казначейство является одновременно и органом исполнительной власти, реализующим право Российской Федерации на суверенитет, и органом исполнительной власти, уполномоченным на исполнение бюджета, включая внутренний ГФК такого исполнения.

Обязательное использование казначейского сопровождения ряда закупок, определяемых Правительством Российской Федерации, обеспечивает надлежащую реализацию финансового контроля[702]. Это соответствует позиции Н.А. Поветкиной, относящей казначейское сопровождение и бюджетный мониторинг, реализуемый органами казначейства в отношении отдельных видов контрактов, к инструментам бюджетного контроля в сфере закупок[703].

Ранее Федеральным Казначейством в рамках Приказа № 14н[704] было определено, что в отношении заказчиков проводятся плановые или внеплановые камеральные и выездные проверки, в ходе которых возможны встречные проверки. Контрольные мероприятия включают:

– анализ финансовых, бухгалтерских, отчетных документов;

---

[700] См.: Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 7. Ст. 829; 2024. № 44. Ст. 8840.

[701] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 03.08.2023)//СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908; 2023. № 32 (часть II). Ст. 6389.

[702] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.05.2018 № 1003-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых акционерным обществом «Комбинат автомобильных фургонов» по государственному контракту от 25 декабря 2017 № 257 на поставку автомобилей специальных (оперативно-служебных), заключенному с ним МВД России, а также юридическими лицами по контрактам (договорам), заключаемым (заключенным) в рамках исполнения указанного государственного контракта»//СЗ РФ. 2018. № 23. Ст. 3344.

[703] Поветкина Н.А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»?//Мониторинг правоприменения. 2018. № 2(27). С. 27 – 31.

[704] См.: 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 (местной администрацией), контроля за соблюдением федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 11.02.2021)//СПС «КонсультантПлюс».

– анализ документов о планировании, осуществлении закупок и иных документов субъекта контроля с учетом устных и письменных объяснений должностных лиц последнего;

– осмотр, инвентаризацию, наблюдение, пересчет, экспертизу, контрольные замеры и т.д.

За основание для проведения внеплановой проверки органами внутреннего ГФК может быть принята информация, полученная извне (поступившая от антимонопольного органа, в компетенцию которого не входят полномочия по проверке обоснования ценообразования)[705].

По результатам проведенного внутреннего ГФК подготавливается и направляется представление и (или) предписание объекту контроля[706]. Органы внутреннего, как и органы внешнего ГФК, наделены полномочиями по направлению подконтрольным объектам представлений и предписаний устранить выявленные нарушения и (или) устранении причин и условий возникновения нарушений (ст. 270.2 БК РФ), а также по направлению в суд исков о признании закупок недействительными в соответствии с требованиями ГК РФ (п. 2 ст. 269.2 БК РФ). Аналогично в п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ дублируется норма, определяющая права должностных лиц органов внутреннего ГФК в порядке, установленном национальными правовыми актами, на выдачу обязательных для исполнения предписаний. Следовательно, норма, указанная в п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона № 44-ФЗ, представляется излишней, дублирующей нормы правовых актов, регулирующих ГФК.

В случае невыполнения заказчиками предписаний органов ГФК последние вправе обратиться в суд с заявлением о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту Российской Федерации. Данная практика оправдывает себя, позволяя принудительно взыскать с заказчика в бюджет

---

[705] См.: решение Арбитражного суда Красноярского края от 18.04.2018 по делу № А33-27845/2017//Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 03.09.2024).

[706] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий, обследований» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. 2020. № 31 (часть II). Ст. 5176; 2024. № 44. Ст. 6640.

средства, расходуемые неэффективно или нецелевым образом. Согласимся с мнением Е.Л. Васяниной, что подобная универсальная конструкция возмещения ущерба вполне может конкурировать со штрафными санкциями за влекущие неблагоприятные последствия для бюджета финансовые правонарушения, предусмотренные в КоАП РФ[707].

Уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации реализуют внутренний ГФК по аналогии с законодательством, регулирующим контрольные полномочия Федерального казначейства в сфере закупок. Например, по аналогии установлены единые правила и алгоритм реализации предварительного внутреннего ГФК публичных закупок путем автоматизированной проверки наличия у заказчиков необходимого объема финансовых средств, соответствия документарной информации, отражаемой в ЕИС в процессе осуществления закупки[708].

Анализ внешнего и внутреннего ГФК показал, что ряд контрольных функций в части контроля публичных закупок дублируются[709]. Во избежание дублирования контрольных мероприятий Минфин России рекомендовало органам финансового контроля заключать соглашения об информационном взаимодействии[710].

Вместе с тем учитывая, что цели внешнего и внутреннего ГФК совпадают, а субъекты, реализующие контрольные мероприятия, учреждены, как органами законодательной, так и исполнительной власти, приходим к выводу, что данные формы ГФК не дублируют, а дополняют друг друга. При этом вопрос о взаимоисключении дублирующих норм с точки зрения принципа разделения властей, а, следовательно, и контрольных полномочий данных органов требует дополнительного осмысления и концептуального уточнения.

---

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

[708] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1 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» (в ред. от 29.06.2024)//СЗ РФ. 2020. № 33. Ст. 5393; 2024. № 28. Ст. 4019.

[709] См.: Приложение 17 «Модель контроля публичных закупок».

[710] См.: письмо Минфина России от 24.06.2013 № 02-07-10/23809 «О полномочиях органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений и закупок»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Результаты исследования подтвердили, что легализованное в БК РФ деление ГФК на внутренний и внешний полностью оправдывает себя, так как внутренний ГФК не может быть в полной мере независимым, поскольку все отношения происходят в системе органов исполнительной власти и с участием подведомственных заказчиков (субъект и объекты контроля находятся внутри системы органов исполнительной власти, субъект контроля зависим от высшего органа исполнительной власти). В дополнение необходима иная форма ГФК – внешняя и полностью независимая от органов исполнительной власти.

На основании изложенного выше приходим к следующим выводам. ГФК направлен на выявление незаконного использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств, соблюдение финансовой дисциплины субъектами финансового контроля, выявление, пресечение и предупреждение незаконных действий (бездействий), связанных с выделенными средствами, а также на устранение выявленных нарушений. ГФК – это не этап бюджетного процесса, а деятельность, которая осуществляется на всех этапах бюджетного процесса комплексно и консолидировано уполномоченными органами власти.

Внешний ГФК в форме аудита публичных закупок целесообразно проводить в соответствии с отдельными поручениями органов законодательной власти по особо значимым для публичной потребности закупкам. Результаты аудита публичных закупок необходимо использовать в целях перспективного планирования надлежащего финансового обеспечения публичных закупок.

Под аудитом публичных закупок следует понимать контрольное или экспертно-аналитическое мероприятие, реализуемое по отдельному поручению органов законодательной власти Счетной палатой или контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, направленное на определение эффективности использования заказчиками средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных ресурсов в целях обеспечения публичного интереса путем осуществления публичных закупок.

Установлено, что алгоритм организации и проведения контрольных

мероприятий в рамках ГФК определен множеством разнообразных правовых актов: БК РФ, Законами № 41-ФЗ, № 6-ФЗ, стандартами государственного аудита Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации. Рассмотренный массив актов в целях решения проблем правоприменительной практики и исключения дублирования полномочий органов ГФК нуждается в систематизации по примеру единого и унифицированного ИНТОСАИ.

Принимая во внимание, что законодатель необоснованно выделил в БК РФ анализ и мониторинг в качестве методов исключительно внешнего ГФК, что не соответствует сущности фактической реализации данного вида финансового контроля на практике, предлагаем включить анализ и мониторинг в качестве методов, как внешнего, так и внутреннего ГФК.

Внутренний ГФК проводится в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета расходов и отчетности в соответствии с Законом № 44-ФЗ, БК РФ и принимаемыми в соответствии с ними правовыми актами Российской Федерации, субъекта Российской Федерации.

Федеральное казначейство является одновременно и органом исполнительной власти, реализующим право Российской Федерации на суверенитет, и органом исполнительной власти, уполномоченным на исполнение бюджета, включая внутренний ГФК такого исполнения. При этом использование казначейского обслуживания обеспечивает надлежащий и всесторонний контроль эффективности расхода выделенных средств.

В целях единого понимания сущности внутреннего ГФК предложено разделить внутренний ГФК на казначейский (общий), реализуемый Федеральным казначейством, и уполномоченный (специальный), осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, Департамент финансов города Москвы, Главное контрольное управление города Москвы и т.д.). Подобное разделение будет способствовать концептуальному развитию теории финансового контроля,

определению приоритетов внутреннего ГФК, а также специфики его развития в контексте системной трансформации теории и практики финансового права.

4.3. Общественный финансовый контроль публичных закупок

Закон № 44-ФЗ устанавливает возможность реализации общественного контроля публичных закупок. Это продиктовано современными тенденциями развития общественно-политической системы страны и активизацией гражданского общества, требующими повышения качества и масштабов общественного контроля в стране в целом. В то время, как публичные закупки нуждаются в контроле представителей общественности, потребность которых заказчик обеспечивает путем закупок за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств. Напомним, что принцип эффективности закупок реализуется в том числе через общественный контроль, направленный на минимизацию, предотвращение злоупотреблений и снижение уровня коррупции.

В Конституции Российской Федерации, в отличие от Конституции СССР, отсутствуют легально закрепленное понятие общественного контроля, а также иные указания на принятие отдельного акта по организации и деятельности системы органов общественного контроля власти в стране.[711] Согласно нормам действующего законодательства общественный контроль вправе осуществлять Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные объединения и граждане[712]. В 2013 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию обратил внимание Общественной палаты, иных общественных организаций на необходимость активной подготовки проекта закона «Об

[711] Гончаров В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществление народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ)//Право и политика. 2019. № 5. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=27942.

[712] См.: ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 03.07.2020)//СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; 2020. № 11. Ст. 1416; Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 13.06.2023)//СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2023. № 25. Ст. 4442.

общественном контроле», поскольку неразвитость гражданского общества и недоверие к власти в совокупности с национальным менталитетом не позволяют в достаточной степени вовлечь общество в противодействие коррупции.

С нашей точки зрения это абсолютно правильная идея, поскольку ранее внедренный и широко распространенный в СССР народный контроль был упразднен, а накопленный опыт в настоящее время не используется[713].

В истории России общественный контроль берет начало от рабочего контроля, определенного «Положением о рабочем контроле», принятым ВЦИК 27(14).11.1917. Поскольку рабочий контроль вводился в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех сферах экономической деятельности, органам рабочего контроля предоставлялись широкие полномочия: наблюдать за производством, устанавливать выработку, вести деловую переписку, истребовать бухгалтерские и иные документы, принимать меры к выяснению себестоимости продукции[714].

Понятие народного контроля впервые было легализовано в преамбуле Закона СССР от 30.11.1979 № 1159-X «О народном контроле СССР», где «… право контроля принадлежит самому народу как единственному хозяину своей страны… Народный контроль играет важную роль в осуществлении задач и функций Советского социалистического общенародного государства»[715].

Нормы данного закона, направленного на усиление народного контроля и укрепления дисциплины, свидетельствуют, что народный контроль в СССР фактически сочетал в себе одновременно государственный и общественный контроль, поскольку в состав комитетов народного контроля на два с половиной года избирались представители органов власти и общественности.

---

[713] См.: Федорченко С.Н. Кадровая политика в современной России: проблема народного контроля//Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2008. № 2. С. 146 – 153; Родионова А.Б., Медведева, Н.В. Анализ роли общественного контроля в функционировании государственных органов Российской Федерации//Новое поколение. 2018. № 15. С. 111 – 120.

[714] См.: сайт Конституции Российской Федерации. История. Список актов конституционного значения 1600-1918. Положение о рабочем контроле. URL. https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5309/(дата обращения: 05.01.2024).

[715] См.: Закон СССР от 30.11.1979 № 1159-X «О народном контроле в СССР»//Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

Указывая на широкие полномочия комитета народного контроля (обязательные указания об устранении выявленных недостатков; назначение и проведение ревизий и экспертиз; отстранение должностных лиц от работы, наложение на виновных должностных лиц взысканий и штрафов за причиненный социалистической собственности ущерб), С. Степашин отмечал, что «… рейды комитета народного контроля успешно использовались для активного участия широких слоев населения в кампаниях по борьбе с бесхозяйственностью, расточительством, казнокрадством, взяточничеством, волокитой и прочим негативом»[716].

В 2014 г. был принят Закон № 212-ФЗ[717], направленный на решение многих проблем, связанных с формированием правовой культуры, эффективности публичной власти, прозрачности общественной жизни, развитием института административной ответственности, а также с искоренением коррупции и посягательства на конституционный строй.

Представляет интерес предоставление легальной возможности информирования о результатах общественного контроля, субъекты которого обязаны размещать информацию о всех результатах общественного контроля. Однако, создание специального сайта субъекта общественного контроля является не обязанностью, а правом такого субъекта. Закономерен вопрос о месте обязательного размещения информации о результатах общественного контроля в отсутствии официального сайта, так как общественный контроль может стать инструментом недобросовестного лоббирования интересов определенного круга лиц.

Несмотря на то, что общественный контроль в национальных правовых актах отражен в ряде законов и подзаконных актов[718], его понятие легально закреплено

---

[716] См.: Степашин С. Аудит государственного масштаба//РГ. Федеральный выпуск. 15.01.2009. № 0 (4827).

[717] Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023) (далее – Закон № 212-ФЗ)//СЗ РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213; 2024. № 1 (часть I). Ст. 64.

[718] См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2022. № 29 (часть III). Ст. 5237; Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. 2009. № 52 (часть I). Ст. 6228; 2024. № 33 (часть I). Ст. 4928; Федеральный закон от 04.04.2005

только в Законе № 212-ФЗ, как деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях:

– наблюдения за длительностью органов государственной власти, государственных и иных организаций, реализующих отдельные публичные полномочия;

– общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых актов и принимаемых решений органами государственной власти, государственными и иными организациями, реализующими отдельные публичные полномочия.

Очевидно, что данное понятие прямо не содержит упоминания о публичных закупках, а также о финансовой составляющей общественного контроля. Кроме того, не вполне ясно: насколько публичные закупки соотносятся с понятием «реализация публичных полномочий»? Возможно ли выполнение государственного задания бюджетным учреждением рассматривать в качестве осуществления отдельных публичных полномочий? Полагаем, указанные вопросы возможно опустить, поскольку наличие права проведения общественной проверки, анализа и общественной оценки решений косвенно свидетельствует о допустимости общественной проверки действий (бездействий) заказчика в процессе осуществления публичных закупок.

Далее, обратимся к перечню полномочий общественного контроля в сфере закупок. Согласно ч. 3 ст. 102 Закона № 44-ФЗ общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

1) подготавливать предложения по совершенствованию правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

№ 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 13.06.2023)//СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2023. № 25. Ст. 4442; Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740; 2024. № 33 (часть I). Ст. 4928; Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2024. № 33 (частьI). Ст. 4928; Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (в ред. от 17.09.2020)//СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019; 2020. № 38. Ст. 5853 и др.

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона № 44-ФЗ;

4) обращаться от своего имени в органы публичной власти с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом № 44-ФЗ;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) контролируемого субъекта признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Анализ вышеуказанных прав позволяет выделить главную особенность общественного контроля публичных закупок в рамках Закона № 44-ФЗ, которая, с нашей точки зрения, не позволяет оперативно, качественно и полноценно реализовать контрольные полномочия. Она заключается в невозможности реализовать общественный контроль публичных закупок путем общественной проверки заказчика (непосредственно в месте его нахождения с истребованием определенных документов или их копий). Общественный контроль публичных закупок проходит удаленно, на основании запросов о предоставлении документов, а также путем осуществления независимого мониторинга.

Категории субъектов, уполномоченных на осуществление общественного контроля публичных закупок строго ограничены. Так, согласно норме ч. 2 ст. 20 Закона № 212-ФЗ, инициаторами общественной проверки могут быть Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации, Общественная палата Российской Федерации.

Общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований и иные субъекты общественного контроля могут являться инициаторами общественной проверки только в случаях, предусмотренных национальными правовыми актами.

Вместе с тем, ни Законом № 44-ФЗ в целом, ни ст. 102 Закона № 44-ФЗ не предусмотрено осуществление общественных проверок в сфере закупок. Следовательно, Общественные палаты субъектов Российской Федерации, иные субъекты общественного контроля могут осуществлять общественный контроль в сфере закупок исключительно путем независимого мониторинга, а также по средством направления запросов или предложений в адрес заказчика.

Таким образом, для реализации общественного контроля сферы закупок методом общественной проверки необходимо инициативное обращение в Общественную палату Российской Федерации. Указанное предопределяет возможность использования в процессе осуществления общественного финансового контроля публичных закупок аналогичные способы – независимый мониторинг, либо оценка эффективности закупок с направлением в адрес заказчика запросов и предложений, связанных с финансовым обеспечением публичных закупок.

Представленный в Законе № 44-ФЗ, по сути, закрытый перечень полномочий общественного контроля в сфере закупок не содержит прямого указания на полномочия в части общественного финансового контроля. Однако, нормой ст. 102 Закона № 44-ФЗ дублируются полномочия, реализуемые Счетной палатой, в частности, – возможность независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок, что подтверждает возможность осуществления в публичных закупках общественного финансового контроля (ОФК).

Обратим внимание, что ОФК публичных закупок – это не общественный контроль закупок, понимаемый в рамках норм ст. 102 Закона № 44-ФЗ. Хотя, безусловно, данный вид общественного контроля публичных закупок требует оптимизации правового регулирования. Так, в настоящее время требуется активное вовлечение общества к приемке и использованию результатов выполненного

контрактного обязательства путем массового использования фото-, видео- сьемки, а также легализации права заказчика на размещение информации в СМИ по неисполненному или исполненному с нарушениями контрактному обязательству (включая сайты органов публичной власти).

С нашей точки зрения, контроль финансовых расходов органами публичной власти, государственными учреждениями и предприятиями со стороны общества важен и значим. Например, более ста лет назад, поясняя существо государственных расходов, их значения и пределы, министр финансов Российской империи граф С.Ю. Витте указывал, что государство имеет надобность в значительных денежных средствах и потому вынуждено вести сложное финансовое хозяйство, сущность которого сводится к лучшему и полному удовлетворению назревших потребностей с минимально возможным расходом материальных средств. Достижение этой цели может обеспечить строгий и подробный учет потребностей, а также выяснение всех имеющихся для удовлетворения их ресурсов[719].

Существование системы приуменьшения доходов государства, способствующей завершению финансового года со значительными избытками реального дохода бюджета против запланированных, изначально было отмечено И.Х. Озеровым. Указанное, хотя и демонстрировало впечатление значительного финансового процветания государства вопреки экономическим фактам, но вредно для государства, так как полученные излишки вне согласования с потребностями страны расходуются без контроля со стороны населения)[720].

В настоящее время необходимы новые правовые инструменты, регулирующие финансово-правовые отношения, связанные как с доходной, так и с расходной частями бюджета. Участие общества в процессе контроля за расходом бюджета проистекает из нормы, закрепленной в ст. 32 Конституции Российской Федерации, устанавливающей право гражданина участвовать в управлении делами государства непосредственно, либо через своих представителей.

---

[719] Витте С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900 – 1902 годах. М., 2011. С. 487 – 488.

[720] Озеров И.Х. Финансовое право. Вып. II. М.: Типо-Литография Г.И. Простакова, Балчуг, д. Симонова монастыря, 1905. С. 14.

Ранее к аналогичному выводу пришла Н.И. Химичева, интерпретировавшая данную норму, как: «участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в контроле финансовой деятельности государства, органов местного самоуправления, организаций и учреждений»[721]. Позже, совместно с Е.В. Покачаловой дополнительно отметила, что в процессе финансового контроля проверяется не только соблюдение установленного в финансовой деятельности правопорядка органами власти, предприятиями, учреждениями, организациями, гражданами, но и экономическая обоснованность и эффективность осуществляемых действий, соответствие их задачам государства и муниципальных образований[722].

Развивая тему финансовой деятельности государства, Е.В. Терехова под общественным (негосударственным) финансовым контролем предложила рассматривать совокупность мероприятий, проводимых общественными объединениями и гражданами, по проверке факта соблюдения финансового законодательства и финансовой дисциплины в целях обеспечения финансовой стабильности государства[723]. В.В. Котов, характеризуя ОФК акцентировал внимание на наличии обязательной цели – подтверждение правового, рационального и целевого использования общественных ресурсов[724].

Под ОФК М.А. Лапина и А.В. Лапин понимают урегулированную нормами права деятельность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования,

---

[721] Химичева Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм//Очерки финансово-правовой науки современности: монография/под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Минск; Харьков: Право, 2011. С. 177.

[722] См.: Химичева Н.И. Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019.

[723] Терехова Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 4.

[724] См.: Котов В.В. О правовых механизмах общественного финансового контроля//Финансовое право. 2013. № 3. С. 7.

осуществляемую посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению[725].

Е.Ю. Грачева, говоря о финансовом контроле, отмечает, что его роль проявляется в результатах практического применения функций финансов – распределительной и контрольной, которые неразрывно и должны быть реализованы в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов.[726] Финансовый контроль определен, как контроль со стороны уполномоченных государством органов и организаций за законностью действий в процессе собирания, распределения и использования денежных фондов государства и муниципальных образований в целях осуществления эффективной финансовой политики в обществе для обеспечения прав и свобод граждан. При этом контроль должен охватывать не только финансовую деятельность публичной власти, но и иных организаций, физических лиц, предпринимателей в целях поддержания законности и правопорядка в сфере финансов[727].

Несмотря на представленные выше научные мнения такое понятие, как ОФК легально не закреплено, а его сущность малоизучена, особенно в публичных закупках. На основании изложенного предлагаем под ОФК понимать совокупность общественных мероприятий, направленных на получение независимой информации о целевом, плановом, рациональном, и эффективном поступлении, распределении (перераспределении), а также использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, иных средств, выделенных на обеспечение публичного интереса.

Результаты таких общественных мероприятий способны предоставить руководителю заказчика дополнительные сведения и информацию о достижении поставленной цели, а также о наличии каких-либо отклонений, влекущих в том числе неэффективный расхода бюджетных средств. Предоставленные данные

---

[725] См.: Лапина М.А., Лапин А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества//Финансовое право. 2012. № 4. С. 2 – 6.

[726] Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография/Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. С. 13.

[727] Грачева Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2014. № 4. С. 21.

могут служить основанием для проведения ГФК, направленного на повышение качества управления финансами, а также привлечение виновных должностных лиц к ответственности.

В сфере закупок публичный финансовый контроль, реализуемый в форме ГФК публичных закупок, позволяет выявить незаконное использование бюджетных средств, обеспечить соблюдение финансовой дисциплины заказчиками, а также принять мер, по устранению выявленных нарушений. Вместе с тем применение в публичных закупках ГФК не может в полной мере гарантировать полноту, достаточность и достоверность сведений и информации. Поскольку публичные закупки направлены, прежде всего, на обеспечение публичного интереса, являясь индикатором удовлетворенности общества публичной властью. Поэтому общество, как конечный бенефициар закупаемых товаров, работ, услуг, имеет полное право знать сколько, где, как, с какой пользой у кого и для чего на средства налогоплательщиков они приобретены.

Ю.А. Крохина отмечает, что «эффективное расходование бюджетных средств заказчиков возможно в том числе в процессе осуществления общественного финансового контроля контрактной системы в сфере закупок. Однако, могут возникнуть определенные злоупотребления со стороны общественных финансовых контролеров, поскольку у последних так же есть свои, возможно даже корыстные, интересы, не способствующие объективному и беспристрастному общественному финансовому контролю»[728].

Общество через своих представителей (общественные организации, активные граждане) обеспечивает не только контроль за публичной потребностью в товарах, работах, услугах (общественный контроль), но и контроль рационального и эффективного расхода средств на публичную закупку (общественный финансовый контроль), собранных в том числе путем уплаты налогов и сборов. Более того, общество вправе расширить спектр такого контроля

[728] Крохина Ю.А. Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами//Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 73.

путем проверки правил нормирования и формирования НМЦК, а также порядка рационального использования приобретенных товаров, работ, услуг.

Таким образом, в отличие от общественного контроля публичных закупок, направленного, преимущественно, на процедурный контроль процедуры конкурентной закупки (преференции, ограничения, запреты) ОФК публичных закупок акцентирован на:

– целесообразности конкретной закупки (публичный интерес);

– требованиях к качественным, количественным и иным характеристикам товаров, работ, услуг, включая их стоимость, рассчитанную и обоснованную заказчиком;

– характере использования заказчиком полученных товаров, работ, услуг, включая затраты на их содержание, эксплуатацию, ремонт, утилизацию.

Целесообразность приобретения товаров, работ, услуг контролируется путем мониторинга плана-графика закупок, содержащего перечень необходимых товаров, работ, услуг, их количество (объем), технические характеристики, расчет и обоснование НМЦК.

Требования по качественным и количественным характеристикам товаров, работ, услуг представители ОФК устанавливают не только путем мониторинга, но и путем направления запросов заказчикам, результаты которых анализируют для предложений по эффективному и рациональному расходу бюджетных средств. Анализ полученных данных по затратам заказчика на использование, эксплуатацию, содержание и ремонт полученных товаров, работ, услуг служит основой для подготовки представителями ОФК публичных закупок предложений по совершенствованию финансового обеспечения публичных закупок.

Интернет с многообразием источников ценовой информации, а также ЕИС, содержащая обязательную к размещению заказчиками информацию, позволяет общественному финансовому контролю в режиме реального времени:

– найти и сопоставить данные о планируемых к закупке товарах, работах, услугах с данными по факту выполнения контрактного обязательства;

– провести сравнительный анализ суммы, израсходованной из соответствующего бюджета на приобретенные товары, работы, услуги с данными об их цене на функционирующем рынке.

При получении данных, свидетельствующих о приобретении товаров, работ, услуг по завышенной стоимости, информация направляется в органы финансового контроля для рассмотрения вопроса о привлечении должностных лиц заказчика к ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств. Указанное подтверждает авторскую гипотезу об обязательном наличии в структуре публичного финансового контроля сферы закупок ОФК публичных закупок, свидетельствующего о развитости уровня национальной демократии и гражданского общества.

Полагаем, что сущность ОФК публичных закупок заключается в сдерживании расширения дискреции усмотрения должностных лиц уполномоченных представителей публичной власти, во избежание подмены публичного интереса ведомственным интересом или интересом отдельной группы лиц в целях его дальнейшего финансового обеспечения за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или иных средств. Однако следует понимать, что ОФК публичных закупок не дублирует и не подменяет собой ГФК, реализуемый в обязательном порядке органами публичной власти, осуществляющие одновременно, и полномочия заказчика, и финансирование закупок, и контроль публичных закупок.

ОФК публичных закупок может быть реализован путем мониторинга проектов правовых актов, включая их последующее исполнение. Результаты ОФК публичных закупок могут быть использованы гражданами в дальнейшем в порядке инициативного бюджетирования – представители ОФК публичных закупок могут составить основу для формирования инициативных проектов на местах. Фактически, реализация общественными объединениями или отдельными гражданами не просто общественного, а ОФК публичных закупок является залогом активного вовлечения общества и граждан в бюджетный процесс на уровне субъектов Российской Федерации, а также на муниципальном уровне для принятия

бюджетных решений, способствующих регулярному планированию и выделению бюджетных ассигнований на реализацию инициативных проектов, имеющих приоритетное значение для населения муниципальных образований.

На основании изложенного предлагается авторское определение ОФК публичных закупок, под которым следует понимать безвозмездную, добровольную деятельность субъектов общественного контроля (граждан или общественных организаций), реализуемую по средствам наблюдения, мониторинга общедоступной информации о деятельности заказчиков (органы публичной власти и организации) на предмет анализа и общественной оценки их действий и(или) бездействия в части надлежащего финансового обеспечения публичного интереса, реализуемого путем осуществления закупок товаров, работ, услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств.

В целях конкретизации и повышения эффективности ОФК следует легализовать его понятие, детализировать права и обязанности субъектов ОФК, в том числе полномочия по осуществлению ОФК закупок путем проведения общественной проверки. Полагаем, что данную проблему возможно решить путем дополнения Закона № 212-ФЗ отдельной главой «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации», позволяющую воссоздать синергию правового регулирования ГФК и ОФК, определив формы контроля, а также методы проведения общественных контрольных мероприятий, порядок взаимодействия органов общественного контроля в том числе с правоохранительными органами в целях эффективного и результативного использования национальных финансовых и иных ресурсов.

В процессе подготовки данной главы следует учесть позицию Конституционного Суда Российской Федерации, который акцентировал внимание на обязательное наличие и соблюдение особых требований к качеству законов, опосредующих взаимоотношения граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) с публичной властью[729]. Учитывая данную позицию, в главе

[729] См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.07.2021 № 34-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О

«Общественный финансовый контроль в Российской Федерации» предлагаем установить критерии оценки эффективности финансового контроля, который в целях реализации публичного интереса в процессе финансового обеспечения публичных закупок должен опираться на четко отлаженный бухгалтерский учет всех расходов бюджета. Указанный контроль, с нашей точки зрения, обязан обеспечить решение таких задач, как:

– управление процессом финансового обеспечения публичных закупок;

– решение общих вопросов аудита, бухгалтерского и финансово-информационного обеспечения публичных закупок;

– разработка и применение критерий финансовой эффективности обеспечения публичного интереса, учитывающий в том числе необходимость выявления неквалифицированных контрагентов с точки зрения финансового, материально-технического, ресурсного и иного обеспечения, а также степень удовлетворенности общества в приобретенных товарах, работах, услугах («социальный эффект публичной закупки»).

В настоящее время, финансовый контроль в публичных закупках присутствует исключительно в отношении заказчика. Указанное приводит к невозможности установить закупочные цены сырья или материалов, используемых при выполнении работ, оказании услуг и т.д. Отсутствие финансового контроля контрагента не способствует эффективному расходу бюджета в силу возможности контрагентов завышать стоимость товаров, работ, услуг. Отчасти только с 2020 года стартовал процесс реализации финансового контроля контрагента, отсутствие которого способствовало фактической «подмене» цели контрактной системы в сфере закупок.

Для контрагента цель и задачи контрактной системы (реализация товаров, работ и услуг надлежащего качества по оптимальной цене) по факту не исчезают, однако сознательно перемещаются на второй план после его основной цели – прибыли. В то же время заказчик легально не наделен правом проверки

валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в связи с жалобой гражданина Н.В. Кузнецова»//СЗ РФ. 2021. № 29. Ст. 5752.

контрагента, связанной с выполнением контракта. Это позволяет контрагенту манипулировать финансовыми и иными ресурсами, направленными на сокращение своих реальных издержек, зачастую в ущерб качеству товаров, работ, услуг.

Предлагаем в новой главе 3.1 «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации» Закона № 212-ФЗ ввести понятие «социальный эффект публичной закупки», под которым следует понимать степень удовлетворенности общества в приобретенных заказчиком товарах, работах, услугах (соотношение всех расходов заказчика к расходам на публичный интерес). Для чего необходимо дополнительно разработать и установить соответствующие критерии и индексы публичной оценки, которые могут измеряться степенью удовлетворенности конкретной группы населения, для которой приобретались товары, работы, услуги. При этом выборку необходимо делать с учетом разных возрастных групп, публичной активности, социального статуса и уровня дохода.

В случае проведения закупок, требующих обязательного общественного обсуждения, необходимо такие закупки дополнить обязательным ОФК, в ходе которого должен быть подтвержден по факту исполнения контрактного обязательства ранее спрогнозированный «социальный эффект публичной закупки».

Ранее указывали, что товары, работы, услуги приобретаются заказчиком в том числе для обеспечения своей работы и они не разделены от товаров, работ, услуг, приобретаемых в целях публичного интереса. Указанное ошибочно создает общую иллюзию целевого и эффективного расхода бюджета. В этой связи целесообразно рассматривать публичный финансовый контроль закупок не только как контроль финансовых расходов заказчика, но и контроль подтверждения необходимости закупки, включая контроль качества достижения цели и ее соответствия публичному интересу (социальный эффект).

Напомним, для обеспечения передвижения должностного лица заказчика не обязательно проводить закупку дорогого внедорожника – существуют иные, более эффективные способы достижения указанной цели за средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иные средства (например, недорогие

легковые автомобили, услуги такси, общественный транспорт и т.д.). Нецелесообразными необходимо признавать закупки предметов, направленных на повышение условий комфортного труда работников заказчика либо закупки, которые возможно перенести на более поздние сроки (благоустройство, праздничные мероприятия, расходы на СМИ и проч.), в условиях дефицита определенных благ для общества.

Полагаем, что «социальный эффект публичной закупки» может определяться как процентное соотношение расходов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения деятельности заказчика к сумме его затрат на реализацию публичного интереса, в целях которого данный заказчик учрежден. С нашей точки зрения, такое соотношение не должно превышать значение 20/80, где 20 % – расходы на обеспечение деятельности заказчика, включая фонд оплаты труда, налоги, а 80 % – расходы на приобретение публичного блага.

Мониторинг закупок необходимо проводить ежедневно аппаратно-техническими средствами ЕИС, а статистические данные «социального эффекта закупки» (соотношение 20/80) отображать в актуальном состоянии по каждому заказчику с возможностью обратной связи с представителями ОФК, которые вправе предоставить информацию о корректности «цифровых данных», исходя из реальной ситуации «на местах».

Изложенное выше свидетельствует, что законы развития современного общества, экономики и права предопределили обязательное наличие общественного контроля за расходом бюджета, направленным на обеспечение публичного интереса. Представлено, что несмотря на наличие правовых актов, регулирующих общественный контроль и общественный контроль публичных закупок, предусматривающий такие виды контроля, как наблюдение, независимый мониторинг, а также направление запросов и предложений, не обеспечивает эффективность и результативность контроля.

ОФК следует рассматривать как совокупность общественных мероприятий, направленных на получение независимой информации о целевом, плановом, рациональном, и эффективном поступлении, распределении (перераспределении),

а также использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств, выделенных на обеспечение публичного интереса.

Предложено авторское определение ОФК публичных закупок, как одного из видов публичного финансового контроля сферы и представляющего собой безвозмездную, добровольную деятельность субъектов общественного контроля, реализуемую по средствам наблюдения и мониторинга общедоступной информации о деятельности заказчиков на предмет анализа и общественной оценки их действий и(или) бездействия в части надлежащего финансового обеспечения публичного интереса, реализуемого путем осуществления публичных закупок за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств.

Характер контролируемых отношений непосредственно определяет природу ОФК публичных закупок, который направлен на защиту публичного интереса, однако не дублирует и не подменяет собой ГФК, реализуемый органами публичной власти.

Для повышения эффективности ОФК публичных закупок предложено дополнить Закон № 212-ФЗ отдельной главой 3.1 «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации», в которой будут определены статус субъектов ОФК, формы и методы реализации общественных контрольных мероприятий, включая порядок взаимодействия публичной власти и организаций (государственных учреждений, предприятий, правоохранительных органов и общественных организаций) в целях реализации ОФК, включая сферу закупок. Указанное будет способствовать эффективному и результативному использованию национальных финансовых и иных ресурсов.

Поскольку публичная власть демократического государства заинтересована в функционировании общественного контроля, а ОФК может быть реализован исключительно профессионалами, имеющими соответствующее образование и навыки работы, последних необходимо финансово стимулировать. В противном случае, возникнут риски низкой гражданской активности либо риски лоббирования интересов третьих лиц, финансирующих работу общественного контроля в рамках

своих частных интересов. Указанное приведет к подмене публичного интереса частным.

В целях повышения эффективности расхода бюджетных средств путем публичного финансового контроля в новой главе 3.1 «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации» Закона № 212-ФЗ предложено ввести понятие «социальный эффект публичной закупки», отражающий степень удовлетворенности общества в приобретенных заказчиком товарах, работах, услугах. Расчет «социального эффекта публичной закупки» возможен как процентное соотношение бюджетных расходов на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения деятельности заказчика к сумме его затрат на реализацию публичного интереса, в целях которого данный заказчик учрежден. С нашей точки зрения, такое соотношение не должно превышать значение 20/80, где 20 % – расходы бюджета на обеспечение деятельности заказчика, включая фонд оплаты труда, налоги, а 80 % – расходы на приобретение публичного блага.

Данные о «социальном эффекте закупок» по каждому заказчику необходимо отображать в актуальном состоянии в ЕИС с возможностью обратной связи представителей ОФК, которые вправе предоставить информацию о корректности «цифровых данных», исходя из реальной ситуации «на местах». Указанные данные необходимо учитывать при формировании соответствующих бюджетов.

Заключение

Исследование общественных отношений, складывающихся в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок, позволило сформулировать выводы и внести отдельные предложения научно-теоретического и практического характера. Поскольку перед публично-правовой наукой стоит задача формирования публичного интереса как важнейшего элемента целеполагания, важно определить порядок финансово-правового регулирования публичных закупок, полномочия ответственных субъектов и организацию эффективного публичного финансового контроля указанной сферы.

Выявлено, что несистематизированный финансовый контроль публичных закупок, а также приоритет административных процедур (аукционы и конкурсы с учетом нормирования, запретов, ограничений и преференций) стали основой для формирования предложенного концептуального подхода к финансово-правовому регулированию публичных закупок, как сложноорганизованной системы, состоящей из следующих элементов: публичная потребность; планирование закупок, расчет и формирование цены товара, работы, услуги; финансовое обеспечение для оплаты товара, работ, услуг; поставщики и подрядчики; финансовый контроль.

Разработана комплексная, последовательная концепция финансово-правового регулирования публичных закупок. Принципиально новым является рассмотрение финансово-правового регулирования публичных закупок с точки зрения целеполагания, с учетом публичного и частного интересов, что позволило выявить приоритет норм финансового права в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок.

Количество (объем) и качество приобретаемых заказчиком товаров, работ, услуг, своевременность выполнения контрактного обязательства зависит не только от грамотно выстроенной концепции финансово-правового регулирования публичных закупок, но и от ее качественной реализации.

Содержание данной концепции представляет собой новые знания в науке финансового права, использование которых повысит эффективность финансово-хозяйственной деятельности. Специфика концепции заключается в использовании средств финансово-правового регулирования, межотраслевых юридических связей, позволяющих системно представить финансовое обеспечение публичных закупок с учетом публичного характера финансового права. Устойчивость теоретической концепции обеспечена взаимодействием таких ключевых элементов, как публичный интерес, модель финансового обеспечения, бюджетный контракт, система принципов и система финансового контроля публичных закупок.

Публичный интерес общества неразрывно связан с государственным политическим устройством, обеспечивающим принятие законодательными органами власти, выбранными обществом и действующими во благо и от имени общества, необходимых законов, определяющих величину поступлений в доходную часть бюджета (налоги, пошлины, сборы и т.д.).

Проведенный ретроспективный анализ финансового обеспечения публичных закупок наглядно подтвердил эволюцию правовых способов такого обеспечения, демонстрировавшего стремление публичной власти к установлению и поддержанию баланса интересов. Выявлена тенденция развития регулирования публичных закупок от разовых потребностей к законодательно оформленной интеграции публичных закупок в систему обеспечения публичного интереса. Подтверждена ведущая роль финансового обеспечения со стороны государства, ценообразования и финансовой отчетности заказчика параллельно с усилением государственного контроля за расходом бюджетных средств.

Дано авторское определение публичного интереса. Наличие в публичных закупках таких элементов, как: публичная потребность; планирование закупок, расчет и формирование цены товаров, работ, услуг; финансовые средства для оплаты необходимых товаров, работ, услуг; поставщики и подрядчики; финансовый контроль – свидетельствует о том, что регулирование данной системы осуществляется нормами публичного и частного права, а их специфика

проявляется и зависит от содержания регулируемых отношений, от субъектного состава и т.д.

Указанное подтверждено анализом реализации публичных закупок в зарубежных странах, целью которых является своевременное и полное удовлетворение публичного интереса при оптимальном расходовании бюджетных средств. Их первоочередной задачей определено эффективное ресурсное обеспечение в сочетании с разумным балансом публичного и частного интересов. В результате такие публичные закупки демонстрируют широкий диапазон приоритетов: от соотношения цены, качества и эффективности закупки до устойчивости и использования закупок в качестве базиса для социальных, правовых и экономических реформ.

Предложенное авторское определение «публичные закупки» учитывает нормы Конституции Российской Федерации, а также указывает на реализацию публичного интереса и на соответствующие источники финансового обеспечения.

Выделение основных и производных субъектов в порядке классификации субъектов публичных закупок, подтвердило гипотезу о повышении эффективности финансового обеспечения публичных закупок путем упразднения производных субъектов из сферы закупок.

Обосновано, что публичные закупки являются публичным расходным обязательством, которое после законодательной регламентации становится бюджетным. Отмечено, что не все публичные расходные обязательства являются бюджетными, поскольку имеются иные источники их финансирования (приносящая доход деятельность, гранты, жертвования, субсидии). Выделение финансового обеспечения публичных закупок в комплексный институт публичного права позволило не только разграничить финансовые и административные правоотношения, связанные с финансовым обеспечением закупок, но и систематизировать нормы права, регулирующие указанные отношения.

Рассмотрены финансово-правовые и административно-правовые принципы. Критерием различия финансово-правовых и административно-правовых

принципов является направленность всего способа правового регулирования финансовых отношений, как обособленного спецификой предмета правового регулирования. Рассмотрение системы принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок позволило представить единую правовую конструкцию общих и специальных принципов правового регулирования финансового обеспечения публичных закупок.

Исследование субъектов, осуществляющих финансово-правового регулирования публичных закупок, позволило выделить субъекты общей компетенции (законодательная и исполнительная власть, Президент Российской Федерации) и специальной компетенции (Министерство финансов России, Федеральное казначейство, Счетная палата, ФНС России). Решая две основные задачи по обеспечению собственного функционирования и публичной потребности в определенных товарах, работах, услугах, субъекты могут выступать одновременно и заказчиками, и контролерами в сфере закупок. Сформулированы признаки деятельности субъектов, осуществляющих финансово-правовое регулирования публичных закупок: легитимность, процедурность, специализация, публичная результативность.

По итогам анализа действующих моделей финансового обеспечения публичных закупок предложена новая модель финансового обеспечения публичных закупок – Казначейско-стимулирующая, использование которой позволит прямое финансирование контрагентов, реализацию цифровых алгоритмов и финансового контроля. Основу данной модели составят казначейский аккредитив, казначейский счет контрагента и налоговый счет контрагента.

Показано, что планирование в закупках – это результат трансформации общественных экономических интересов в публичный интерес через формализацию и конкретизацию. Наличие широкой дискреции должностных лиц органов власти, определяющих не только потребности в товарах, работах и услугах, но и их стоимость, а также порядок финансового обеспечения, позволило предложить использование перспективного плана закупок. Внедрение такого плана приведет к качественному изменению потребности заказчика в финансовом

обеспечении, предоставит возможность пролонгации контрактных отношений, прогнозного изменения цели закупки с комплексной оценкой результатов. Предложено использовать казначейский аккредитив и цифровой рубль.

Предложено рассмотреть бюджетный контракт как правовую форму финансового обеспечения публичных закупок, а также сформулировано его авторское определение – сделка, заключенная заказчиком с контрагентом в целях реализации конкретизированного в сделке публичного интереса, за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств с использованием казначейского обслуживания. Выявлены основные признаки бюджетного контракта.

Обосновано, что публичные закупки подвержены коррупционным рискам, возникающим в результате подмены публичного интереса частным интересом или интересом отдельной группы лиц. Аргументирована необходимость реализации мероприятий по профилактике и предупреждению коррупционных рисков в процессе финансово-правового регулирования публичных закупок. Выделены внутренние и внешние коррупционные риски в публичных закупках.

Обосновано наличие системы финансового контроля публичных закупок как совокупности ГФК, ведомственного финансового контроля, внутреннего финансового контроля и ОФК, направленной на соблюдение заказчиками норм и принципов права в сфере бюджета и публичных закупок.

В целях концептуального развития теории финансового контроля, а также для определения приоритетов внутреннего ГФК, с учетом его специфики и развития в контексте системной трансформации теории и практики финансового права предложено разделить внутренний ГФК в сфере публичных закупок на казначейский (общий) и уполномоченный (специальный).

Выявлено, что ОФК публичных закупок позволяет сдерживать расширение полномочий должностных лиц заказчика, во избежание подмены публичного интереса ведомственным (интересом отдельного заказчика) или интересом отдельной группы лиц в целях его дальнейшего финансового обеспечения.

Предложено введение ОФК в сфере публичных закупок. В процессе его реализации предложено использование понятия «социальный эффект закупки», отражающего степень удовлетворенности общества в приобретенных заказчиком товарах, работах, услугах в виде процентного соотношения расходов на закупки для обеспечения деятельности заказчика к сумме его затрат на реализацию публичного интереса, в целях которого данный заказчик учрежден. Соотношение расходов устанавливается в значении 20/80, где 20 % – обеспечение деятельности заказчика, а 80% – закупка товаров, работ, услуг. Информацию о контрольных мероприятиях и результаты общественного финансового контроля публичных закупок следует публиковать в ЕИС.

Учитывая, что процесс трансформации финансового контроля публичных закупок с привычных традиционных на мониторинг, в рамках расширения понятийного аппарата теории финансового права предложено введение авторского понятия «цифровая финансовая диагностика в сфере закупок» в качестве метода финансового контроля.

Сформулирован ряд предложений в части внесения изменений в правовые акты, обеспечивающих:

– применение казначейского аккредитива для соблюдения баланса интересов в публичных закупках, а также цифрового рубля;

– внесение бюджетных и автономных учреждений в перечень участников бюджетного процесса;

– совершенствование правовой конструкции, регулирующей виды и субъекты финансового контроля публичных закупок, включающие изменения в БК РФ и иные акты права, регулирующие контрольную деятельность.

Предложены следующие изменения и дополнения в правовые акты Российской Федерации:

1) пункт 1 ст. 152 БК РФ дополнить подпунктом 12: «заказчики товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд». Указанное позволит в

полном объеме применить бюджетные меры принуждения ко всем заказчикам, реализующим публичные закупки по Закону № 44-ФЗ[730];

2) статью 242 БК РФ дополнить п. 10 следующего содержания: «Остатки средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на счетах, открытых в рамках казначейского сопровождения публичных закупок с применением казначейского аккредитива, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели»;

3) пункт 3 ч. 1 ст. 99 Закона № 44-ФЗ изложить в новой редакции: «органы внутреннего финансового аудита (контроля) и органы ведомственного финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации»;

4) дополнить БК РФ новой ст. 160.2-2 «Ведомственный финансовый контроль», определяющей ведомственный финансовый контроль как внутренний финансовый контроль, реализуемый ГРБС в отношении подведомственных предприятий, бюджетных и автономных учреждений;

5) дополнить Закон № 212-ФЗ отдельной главой «Общественный финансовый контроль в Российской Федерации», в которой будут определены формы и методы общественного финансового контроля, порядок взаимодействия органов власти и организаций (государственных учреждений и предприятий, общественных организаций) в целях реализации эффективного общественного контроля использования финансовых и иных ресурсов государства. Указанное будет способствовать формированию единообразия подходов в процессе реализации контрольных полномочий и определения «социального эффекта публичной закупки», отражающего степень удовлетворенности общества в приобретенных заказчиком товарах, работах, услугах.

---

[730] См.: п. 4 Приложения 18 «Предложения по внесению изменений в действующие национальные правовые акты».

В целях совершенствования категориального аппарата финансового и административного права в процессе исследования сформулированы следующие авторские определения:

1) Публичный интерес в сфере закупок – ценностно-значимая избирательная позиция уполномоченных представителей публичной власти, выраженная в форме публичной потребности по закупке товаров, работ, услуг, урегулированная совокупностью правовых норм, направленной на оптимизацию финансового обеспечения публичных закупок.

2) Публичные закупки – система правоотношений, одной из стороной которых всегда выступает уполномоченный представитель органа публичной власти, организации, осуществляющие закупку товаров, работ, услуг за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств в целях реализации публичного интереса.

3) Казначейское сопровождение – реализуемая Федеральным казначейством форма финансового обеспечения публичных закупок в целях эффективного и целевого расходования финансовых средств, предназначенных для оплаты выполненного и принятого заказчиком контрактного обязательства.

4) Казначейский аккредитив – финансовый инструмент казначейского сопровождения, в форме подтверждаемой платежным документом Федерального казначейства обязанности произвести оплату принятого заказчиком контрактного обязательства за счет выделенного финансового обеспечения.

5) Казначейский счет контрагента (КСК) – разновидность казначейского счета, открытого в Федеральном казначействе для участника бюджетного процесса и организации, не являющейся участником бюджетного процесса, в целях проведения операций с денежными средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за выполненные контрактные обязательства в рамках публичных закупок.

6) Налоговый счет контрагента (НСК) – дополнительный казначейский счет, открытый в Федеральном казначействе для участника бюджетного процесса и организации, не являющейся участником бюджетного процесса, но выполняющей

контрактные обязательства в рамках публичных закупок, в целях проведения операций по своевременной уплате налогов, сборов и иных платежей в пользу соответствующего бюджета, а также для обеспечения реализации адресной финансовой помощи из бюджета.

7) Перспективный план закупок – это самостоятельный документ заказчика, утверждаемый после доведения объема финансового обеспечения, обеспечивающий реализацию управленческих решений в рамках целеполагания и синхронизации публичного и частного интересов на долгосрочный (свыше 5 лет) период.

8) Бюджетный контракт – сделка, заключенная заказчиком с хозяйствующим субъектом для приобретения товаров, работ, услуг в целях реализации конкретизированного в сделке публичного интереса, за счет выделенного объема финансового обеспечения с использованием казначейского обслуживания.

9) Финансовый контроль в сфере закупок – совокупность ГФК, ведомственного финансового контроля, внутреннего финансового аудита (контроля), ОФК, направленная на соблюдение заказчиками норм финансового права и правовых актов о публичных закупках, в целях эффективного использования бюджетных средств и иных ресурсов, а также обеспечения публичного интереса в процессе осуществления публичных закупок.

10) Цифровая финансовая диагностика публичных закупок – метод финансового контроля, осуществляемый при помощи мониторинга аппаратно-техническими средствами определенных точек риска в целях финансового обеспечения публичных закупок путем своевременного обнаружения и фиксации факта отклонений от запланированных результатов и вариативности принятия оперативных решений по устранению выявленных рисков.

11) Ведомственный финансовый контроль – внутренний финансовый контроль, реализуемый ГРБС в отношении подведомственных заказчиков.

12) Общественный финансовый контроль публичных закупок – безвозмездная, добровольная деятельность субъектов общественного контроля (граждан или общественных организаций), реализуемая посредством наблюдения,

мониторинга общедоступной информации о деятельности заказчиков (органы публичной власти и организации) на предмет анализа и общественной оценки их действий и (или) бездействия в части надлежащего финансового обеспечения публичного интереса путем осуществления закупок товаров, работ, услуг за счет выделенного объема финансового обеспечения;

13) Социальный эффект публичной закупки – степень удовлетворенности общества в приобретенных заказчиком товарах, работах, услугах (соотношение всех расходов заказчика к расходам на публичный интерес, определяемое значением 20/80, где 20 % – расходы на обеспечение деятельности заказчика, включая фонд оплаты труда, налоги, 80 % – расходы на приобретение публичного блага).

Выводы диссертации способствуют развитию методологической основы и категориального аппарата финансового и административного права, а также совершенствованию национальных правовых актов. Положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности при разработке теоретических проблем публичного права, а также нормотворческой работе при совершенствовании бюджетного законодательства и правовых норм, регулирующих публичные закупки.

Список сокращений и условных обозначений

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации;

ГАБС – главные администраторы бюджетных средств;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ГРБС – главный распорядитель бюджетных средств;

ГФК – государственный финансовый контроль;

ГИС – государственная информационная система;

ЕИС – Единая информационная система в сере закупок товаров, работ, услуг;

Закон № 44-ФЗ - Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

Закон № 94-ФЗ - Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014);

Закон № 135-ФЗ - Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;

ИКЗ – идентификационный код закупки;

КСК – казначейский счет контрагента;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

контрагент – (хозяйствующий субъект-контрагента), поставщик (подрядчик, исполнитель), с которым заказчик имеет контрактные обязательства;

ЛБО – лимиты бюджетных обязательств;

Минфин России – Министерство финансов Российской Федерации;

МВФ – международный валютный фонд;

НСК – налоговый счет контрагента;

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации;

НМЦК – начальная (максимальная) цена контракта;

ООН – организация объединенных наций;

ОФК – общественный финансовый контроль;

ПБС – получатели бюджетных средств;

РБС – распорядители бюджетных средств;

РФ – Российская Федерация;

РНП – реестр недобросовестных поставщиков;

СГА – стандарт государственного аудита;

СМИ – средства массовой информации;

СМП – субъект малого предпринимательства;

СОНО – социально-ориентированные некоммерческие организации;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

Счетная палата – Счетная палата Российской Федерации;

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации;

УИС – учреждения уголовно-исполнительной системы;

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации;

ФАС России – Федеральная антимонопольная служба России;

ФАТФ – группа разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег;

ФНС России – Федеральная налоговая служба России;

ЦБ РФ – Центральный банк Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. от 03.07.2020)//СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398; 2020. – № 11. – Ст. 1416.

2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021)//СЗ РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5045.

3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»//СЗ РФ. – 2020. – № 45. – Ст. 7061.

4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»//СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823; 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8498.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 52-ФЗ (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4933.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (в ред. от 01.07.2021)//СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410; 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5123.

8. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 3; 2022. – № 29 (часть III). – Ст. 5316.

9. Кодекс Российской Федерации об административной ответственности от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2002. – № 1 (часть I). – Ст. 1; 2022. – № 29 (часть III). – Ст. 5285.

10. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8525.

11. Закон РФ от 21.03.1991 № 943-I «О налоговых органах Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2022)//Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 15. – Ст. 492; СЗ РФ. – 2023. – № 1 (часть I). – Ст. 16.

12. Закон РФ от 06.02.1992 № 2296-I «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на I квартал 1992 года»//РГ. – 1992. – № 48.

13. Закон РФ от 26.06.1992 № 3126-I «О бюджете Федерального дорожного фонда Российской Федерации на II полугодие 1992 года и 1992 год»//РГ. – 1992. – № 187.

14. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 21.11.2022)//СЗ РФ. – 2002. – № 52 (часть 1). – Ст. 5140; 2022. – № 48. – Ст. 8320.

15. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст.171; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4928.

16. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2023)//СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215; 2023. – № 49 (часть III). – Ст. 8661.

17. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (в ред. от 13.06.2023)//СЗ РФ. – 2005. – № 15. – Ст.1277; 2023. – № 25. – Ст. 4442.

18. Федеральный закон от 27.11.2005 № 197-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (в ред. от 23.07.2013)//СЗ РФ. – 2006. – № 1. – Ст. 8; 2013. – № 31. – Ст. 4191.

19. Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию»//СЗ РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3424.

20. Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. – 2007. – № 18. – Ст.2117; 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8531.

21. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. – 2009. – № 52 (часть I). – Ст. 6228; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4928.

22. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. – 2008. – № 52 (часть I). – Ст. 6249; 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8504.

23. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 776; 2022. – № 29 (часть III). – Ст. 5237.

24. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 903; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4928.

25. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2036; 2022. – №1 (часть I). – Ст. 16.

26. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. I). – Ст. 4571; 2024. – № 33 (часть II). – Ст. 5014.

27. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (в ред. от 12.12.2023)//СЗ РФ. –2011. – № 50. – Ст. 7344; 2023. – № 51. – Ст. 9152.

28. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021)//СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649; 2021. – № 18. – Ст. 3060.

29. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст.1652; 2022. – № 29 (часть III). – Ст. 5239.

30. Федеральный закон от 23.07.2013 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 18.07.2017)//СЗ РФ. – 2013. – № 31. – Ст.4191; 2017. – № 30. – Ст. 4458.

31. Федеральный закон от 28.12.2013 № 418-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»//СЗ РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6983.

32. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». (в ред. от 08.08.2024)//СЗ РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740; 2024. – № 33 (часть I). – Ст. 4928.

33. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (в ред. от 25.12.2023)//СЗ РФ. – 2014. – № 30 (часть I). – Ст. 4213; 2024. – № 1 (часть I). – Ст. 64.

34. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» (в ред. от 28.11.2015)//СЗ РФ. – 2014. – № 49. – Ст. 6893; 2015. – № 48 (часть I). – Ст. 6695.

35. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 30.11.2024)//СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4350; 2024. – № 49 (часть IV). – Ст. 7435.

36. Федеральный закон от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» (в ред. от 22.11.2016)//СЗ РФ. – 2015. – № 51. – Ст. 7230; 2016. – № 48. – Ст. 6737.

37. Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 14.07.2022)//СЗ РФ. – 2016. – № 27 (часть I). Ст. 4169; 2022. – № 29 (часть III). – Ст. 5293.

38. Федеральный закон от 19.012.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (в ред. от 14.11.2017)//СЗ РФ. – 2016. – № 52 (часть I). Ст. 7464; 2017. – № 47. – Ст.6852.

39. Федеральный закон от 05.12.2017 № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (в ред. от 29.11.2018)//СЗ РФ. – 2017. – № 50 (Часть I). – Ст. 7533; 2018. – № 49. – Ст.7530.

40. Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (в ред. от 02.12.2019)//СЗ РФ. – 2018. – № 49 (часть II). – Ст. 7531; 2019. – № 49. – Ст. 6948.

41. Федеральный закон 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»//СЗ РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4101.

42. Федеральный закон от 27.12.2019 № 479-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части казначейского обслуживания и системы казначейских платежей» (в ред. от 15.10.2020)//СЗ РФ. – 2019. – № 52 (часть I). – Ст. 7797; 2020. – № 42 (часть II). – Ст. 6514.

43. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (в ред. от 28.12.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 6007; 2024. – № 53 (часть I). – Ст. 8550.

44. Федеральный закон от 01.07.2021 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и о приостановлении действия пункта 4 статьи 242.17 Бюджетного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29.11.2021)//СЗ РФ. – 2021. – № 27 (часть I). – Ст. 5072; 2021. – № 49 (часть I). – Ст. 8148.

45. Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»//СЗ РФ. 2021. № 50 (Часть III). – Ст. 8397.

46. Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2460 «Об особенностях реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов (в ред. от 02.12.2022)//СЗ РФ. – 2022. – № 1 (часть II). – Ст. 167; 2022. – № 50 (часть IV). – Ст. 8917.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» (в ред. от 07.11.2024)//СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258; 2024. – № 46. – Ст. 6871.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (в ред. от 17.10.2024)//СЗ РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3259; 2024. – № 43. – Ст. 6409.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (в ред. от 03.08.2023)//СЗ РФ. – 2004. – № 49. – Ст. 4908; 2023. – № 32 (часть II). – Ст. 6389.

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» (в ред. от 06.11.2024)//СЗ РФ. – 2010. – № 45. – Ст. 5851; 2024. – № 47. – Ст. 7111.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении

изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») (в ред. от 13.07.2024)//СЗ РФ. – 2012. – № 52. – Ст. 7491; 2024. – № 30. – Ст. 4370.

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» (вместе с «Правилами осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере») (в ред. от 17.08.2020)//СЗ РФ. – 2013. – № 49 (часть VII). – Ст. 6435; 2020. – № 34. – Ст. 5469.

53. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.1013 № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта»//СЗ РФ. – 2013. – № 49 (часть VII). – Ст. 6433.

54. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (в ред. от 31.10.2022)//СЗ РФ. – 2014. – № 7. – Ст. 683; 2022. – № 46. – Ст. 7988.

55. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 № 193 «О внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 г. № 89» (в ред. от 06.11.2019)/СЗ РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1290; 2019. – № 45. – Ст. 6363.

56. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2014 № 621 «О порядке ведения реестра расходных обязательств Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 24.03.2023)//СЗ РФ. – 2014. – № 28. – Ст.4063; 2023. – № 14. – Ст. 2438.

57. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.09.2014 № 963 «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов» (вместе с «Правилами осуществления банковского сопровождения контрактов») (в ред. от 04.02.2025)//СЗ РФ. – 2014. – № 39. – Ст. 5259; 2025. – № 6. – Ст. 460.

58. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 31.10.2024)//СЗ РФ. – 2014. – № 43. – Ст. 5919; 2024. – № 46. – Ст. 6954.

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.2014 № 1563 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» (в ред. от 25.12.2015)//СЗ РФ. – 2014. – № 1 (часть III). – Ст. 316; 2016. – № 1 (часть II). – Ст. 249.

60. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 18.07.2019)//СЗ РФ. – 2015. – № 22. – Ст. 3218; 2019. – № 30. – Ст. 4307.

61. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640 «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания (вместе с «Положением о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ)

в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания»)» (в ред. от 10.12.2021)//СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4226; 2021. – № 51. – Ст. 8843.

62. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (в ред. от 30.05.2024)//СЗ РФ. – 2015. – № 28. – Ст. 4228; 2024. – № 23 (часть I). – Ст. 3180.

63. Постановление Правительства Российской Федерации 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)» (в ред. от 18.07.2019)//СЗ РФ. – 2015. – № 37. – Ст.5141; 2019. – № 30. – Ст. 4306.

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2016 № 70 «О порядке казначейского сопровождения в 2016 году государственных контрактов, договоров (соглашений), а также контрактов, договоров, соглашений, заключенных в рамках их исполнения» (в ред. от 04.07.2016)//СЗ РФ. – 2015. – № 7. – Ст. 980; 2016. – № 51. – Ст. 4750.

65. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») (в ред. от 28.09.2022)//СЗ РФ. – 2016. – № 35. – Ст. 5326; 2022. – № 40. – Ст. 6832.

66. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 27.01.2022)//СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст.2565; 2022. – № 6. – Ст. 872.

67. Постановление Правительства РФ от 14.04.2017 № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 28.07.2022)//СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2569; 2022. – № 31. – Ст. 5723.

68. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.08.2017 № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15.05.2017 № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 г. № 1063» (в ред. от 02.08.2019)//СЗ РФ. – 2017. – № 36. – Ст. 5458; 2019. – №32. – Ст. 4721.

69. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» (в ред. от 01.04.2024)//СЗ РФ. – 2017. – № 516. – Ст. 7807; 2024. – № 15. – Ст. 2039.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2017 № 1722 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» (в ред. от 14.11.2018)//СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 557; 2018. – № 48. – Ст. 7410.

71. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2018 № 1764 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального

бюджета российским кредитным организациям и специализированным финансовым обществам на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2019-2024 годах субъектам малого и среднего предпринимательства, а также физическим лицам, применяющим специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход», по льготной ставке» (в ред. от 20.07.2023)//СЗ РФ. – 2019. – № 1. – Ст. 58; 2023. – № 30. – Ст. 5699.

72. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2019 № 1279 «Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации» (в ред. от 09.12.2024)//СЗ РФ. – 2019. – № 41. – Ст. 5713; 2024. – № 51 – Ст.8032.

73. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.12.2019 № 1584 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на финансовое обеспечение части затрат, связанных со строительством крупнотоннажных судов» (в ред. от 25.12.2023)//СЗ РФ. – 2019. – № 50. – Ст. 7380; 2024. – № 1 (часть I). – Ст.186.

74. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2019 № 1765 «Об утверждении Правил казначейского сопровождения средств в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»//СЗ РФ. 2020. – № 1 (часть I). – Ст. 20.

75. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2019 № 36 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета изготовителям воздушных судов и их составных частей на финансовое обеспечение части затрат, связанных с созданием, производством, реализацией и обслуживанием самолетов семейства МС-21» (в ред. от 22.09.2022)//СЗ РФ. – 2019. – № 5. – Ст. 382; 2022. – № 39. – Ст.6642.

76. Постановление Правительства Российской Федерации 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.

77. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 7. – Ст.829; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

78. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2020 № 208 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Планирование проверок, ревизий и обследований» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 9. – Ст. 1206; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

79. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» (вместе с «Правилами предоставления отсрочки (рассрочки) по уплате налогов, авансовых платежей по налогам и страховых взносов») (в ред. от 07.11.2020)//СЗ РФ. – 2019. – № 15 (часть IV). – Ст. 382; 2020. – № 46. – Ст.7291.

80. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2020 № 1095 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Реализация результатов проверок, ревизий, обследований» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть II). – Ст. 5176; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

81. Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2020 № 1193 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5.1

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» (в ред. от 29.06.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 33. – Ст.5393; 2024. – № 28. – Ст. 4019.

82. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2020 № 1235 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 34. – Ст. 5462; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

83. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 34. – Ст. 5464; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

84. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2020 № 1478 «Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Правила составления отчетности о результатах контрольной деятельности» (в ред. от 24.10.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 39. – Ст. 6055; 2024. – № 44. – Ст. 6640.

85. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 23.12.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2022).

86. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.01.2021 № 39 «О внесении изменений в пункты 18, 26 (4) и 26 (8) Положения о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета и приостановлении действия

отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ. – 2021. – № 5. – Ст. 826.

87. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.05.2021 № 814 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о порядке обеспечения мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о требованиях к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета по результатам такого мониторинга, а также сроки подготовки указанного отчета, о порядке оценки эффективности деятельности органов контроля, указанных в части 1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также о порядке и сроке осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о требованиях к его содержанию») (в ред. от 23.12.2024)//СЗ РФ. – 2021. – № 24 (часть II). – Ст. 4495; 2024. – № 53 (часть I). – Ст.8704.

88. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2024 «О правилах казначейского сопровождения» (вместе с «Правилами казначейского сопровождения, осуществляемого Федеральным казначейством», «Правилами расширенного казначейского сопровождения») (в ред. от 11.12.2024)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 20.02.2025).

89. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2369 «О требованиях к банкам и фондам содействия кредитованию (гарантийным фондам, фондам поручительств) для целей осуществления закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 26.12.2024)//СЗ РФ. – 2021. – № 52 (часть II). – Ст. 9196; 2024. – № 53 (часть II). – Ст. 8725.

90. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2021 № 2483 «Об утверждении Правил проведения бюджетного мониторинга и применения мер реагирования в целях недопущения финансовых нарушений участниками казначейского сопровождения»//СЗ РФ. – 2022. – № 1 (часть II). – Ст. 186.

91. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2022 № 851 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 3 мая 2022 № 252» (в ред. от 05.11.2022)//СЗ РФ. – 2022 г. – № 20. – Ст. 3314; 2022. – № 46. – Ст. 8008.

92. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2022 № 2438 «О порядке перечисления в 2024 году средств, подлежащих казначейскому сопровождению, на расчетные счета, открытые в кредитных организациях» (в ред. от 11.12.2023)//СЗ РФ. – 2023 г. – № 51. – Ст. 9380.

93. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2023 № 1782 «Об утверждении общих требований к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг и проведение отборов получателей указанных субсидий, в том числе грантов в форме субсидий» (в ред. от 16.11.2024)//СЗ РФ. – 2023. – № 46. – Ст. 8245; 2024. – № 48. – Ст. 7324.

94. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2024 № 1649 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»//СЗ РФ. – 2024. – № 49 (часть V). – Ст. 7622&

95. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (вместе с «Положением о требованиях к форме и содержанию отчета об объеме закупок товаров российского происхождения, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими гражданами, российскими юридическими лицами, о порядке формирования и размещения такого отчета в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», о порядке предоставления федеральному органу исполнительной власти, указанному в части 7 статьи 14 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и части 7 статьи 3.1-4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», доступа к информации, содержащейся в таких отчетах, размещенных в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о порядке рассмотрения таких отчетов и оценки результатов осуществления в отчетном году указанных закупок этим федеральным органом исполнительной власти»)//СЗ РФ. – № 53 (часть I). – Ст. 8704.

96. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 1275-р «Об одобрении Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными

финансами «Электронный бюджет» (в ред. от 01.11.2021)//СЗ РФ. – 2011. – № 31. – Ст. 4773; 2021. – № 46. – Ст. 7699.

97. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года»//СЗ РФ. – 2014. – № 2 (часть II). – Ст. 219.

98. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»//СЗ РФ. – 2014. – № 5. – Ст. 547.

99. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.05.2018 № 1003-р «О казначейском сопровождении средств, получаемых акционерным обществом «Комбинат автомобильных фургонов» по государственному контракту от 25 декабря 2017 № 257 на поставку автомобилей специальных (оперативно-служебных), заключенному с ним МВД России, а также юридическими лицами по контрактам (договорам), заключаемым (заключенным) в рамках исполнения указанного государственного контракта»//СЗ РФ. – 2018. – № 23. – Ст. 3344.

100. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.07.2018 № 1451-р «Об утверждении Перечня банков, на специальные счета которых вносятся предназначенные для обеспечения заявок денежные средства участников открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронном конкурсе, двухэтапного конкурса в электронной форме, электронного аукциона, а также денежные средства участников закрытых электронных процедур» (в ред. от 13.02.2025)//СЗ РФ. – 2018. – № 30. – Ст. 4771; 2025. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 20.02.2025).

101. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2024 № 4156-р «О внесении изменений в государственные контракты»//СЗ РФ. – 2024. – № 1. – Ст. 58.

102. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 годах»//СЗ РФ. – 2019. – № 6. – Ст. 542.

103. Указ Президента Российской Федерации от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд (вместе с «Положением об организации закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд»)//СЗ РФ. – 1997. – № 15. – Ст. 1756.

104. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2010 № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции»//СЗ РФ. – 2010. – № 30. – Ст. 4070.

105. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (вместе с «Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (в ред. от 09.10.2023)//СЗ РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2930; 2023. – № 42. – Ст. 7476.

106. Указ Президента Российской Федерации от 04.03.2013 № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием Интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (в ред. от 17.09.2020)//СЗ РФ. – 2013. – № 10. – Ст. 1019; 2020. – № 38. – Ст. 5853.

107. Указ Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы» (в ред. от 15.07.2015)//СЗ РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1729; 2015. – № 29 (часть II). – Ст. 4477.

108. Указ Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы»//СЗ РФ. 2016. – № 14. – Ст. 1985.

109. Указ Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203 «О стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы»//СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

110. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»//СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2902.

111. Указ Президента Российской Федерации от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 – 2020 годы»//СЗ РФ. – 2018. – № 27. – Ст. 4038.

112. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021–2024 годы» (в ред. от 26.06.2023)//СЗ РФ. – 2021. – № 34. – Ст. 6170; 2023. – № 27. – Ст. 4980.

113. Указ Президента Российской Федерации от 03.05.2022 № 252 «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» (в ред. от 22.12.2022)//СЗ РФ. – 2022. – № 19. – Ст. 3188; 2022. – № 59. – Ст. 9580.

114. Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010 – 2012 годах»//Парламентская газета. – 2009. – № 28.

115. Приказ Минфина России от 23.12.2014 № 163н «О порядке формирования и ведения реестра участников бюджетного процесса, а также юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса» (в ред. от 01.03.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

116. Приказ Казначейства России от 01.03.2017 № 39 «Об утверждении Стандарта внутренней организации контрольного мероприятия «Общие требования к внутренней организации контроля» (в ред. от 05.12.2018)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

117. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 196н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Определения, принципы и задачи внутреннего финансового аудита» (в ред. от

04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

118. Приказ Минфина России от 29.11.2019 № 1592 «Об Основных направлениях развития аудиторской деятельности в Российской Федерации на период до 2024 года»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

119. Приказ Минфина России от 21.11.2019 № 195н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Права и обязанности должностных лиц (работников) при осуществлении внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

120. Приказ Минфина России от 13.12.2019 № 232н «Об утверждении Порядка осуществления казначейского обеспечения обязательств при казначейском сопровождении целевых средств»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

121. Приказ Минфина России от 18.12.2019 № 237н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Основания и порядок организации, случаи и порядок передачи полномочий по осуществлению внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

122. Приказ Минфина России от 22.05.2020 № 91н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Реализация результатов внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

123. Приказ Минфина России от 05.08.2020 № 160н «Об утверждении федерального стандарта внутреннего финансового аудита «Планирование и

проведение внутреннего финансового аудита» (в ред. от 04.10.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

124. Приказ Минфина России от 02.11.2021 № 171н «Об утверждении Общих требований к порядку составления и утверждения отчета о результатах деятельности государственного (муниципального) учреждения и об использовании закрепленного за ним государственного (муниципального) имущества» (в ред. от 23.09.2024)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.11.2024).

125. Приказ ФНС России от 30.12.2020 № ВД-7-24/982@ «Об утверждении Порядка реализации Федеральной налоговой службой функций аккредитованного удостоверяющего центра и исполнения его обязанностей»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

126. Приказ ФНС России от 25.05.2021 № ЕД-7-23/518@ «Об утверждении Требований к организации системы внутреннего контроля, а также форм и форматов документов, представляемых организациями при раскрытии информации о системе внутреннего контроля»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

127. Приказ Минфина России от 11.06.2021 № 81н «О внесении изменений в Инструкцию о порядке составления, представления годовой, квартальной бухгалтерской отчетности государственных (муниципальных) бюджетных и автономных учреждений, утвержденную приказом Министерства финансов Российской Федерации от 25 марта 2011 № 33н»//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

128. Приказ Минфина России от 10.12.2021 № 210н «О порядке ведения учета доходов, затрат, произведенных участниками казначейского сопровождения в целях достижения результатов, установленных при предоставлении целевых

средств, по каждому государственному (муниципальному) контракту, договору (соглашению), контракту (договору)» (в ред. от 16.08.2023)//Официальный интернет-портал правовой информации. [электронный ресурс]: URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 08.08.2024).

129. Приказ Казначейства России от 14.12.2021 № 341 «Об утверждении Стандарта организации и осуществления внутреннего финансового аудита в Федеральном казначействе» (в ред. от 16.02.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

130. СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 21.04.2016 № 17К (1092) (утратил силу в связи с принятием протокола коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11.11.2023 № 57К (1662)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

131. СГА 101. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Общие правила проведения контрольного мероприятия (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 07.09.2017 № 9ПК) (в ред. от 23.07.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

132. СГА 104. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит эффективности» (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 09.02.2021 № 2ПК (в ред. от 06.09.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

133. Регламент Счетной палаты Российской Федерации (утв. Постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 26.09.2023 № 12ПК (в ред. от 26.12.2024)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

134. Методические указания по проведению аудита в сфере закупок товаров6 работ и услуг, утвержденные протоколом коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 11.11.2023 № 57К (1662)//[Электронный ресурс] сайт Счетной Палаты Российской Федерации URL:

https://ach.gov.ru/upload/iblock/787/ex9piya1ev1ym9ak42rvp1ta6e4fzhz2.pdf (дата доступа: 20.02.2025).

135. Постановление Правительства Московской области от 26.03.2014 № 192/8 «Об утверждении Порядка осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств бюджета Московской области, главными администраторами (администраторами) доходов бюджета Московской области, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита бюджета Московской области внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и Порядка осуществления ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Московской области» (в ред. от 15.08.2024)//Информационный вестник Правительства Московской области. – 2014. – № 9; 2024. – № 10.

136. Постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 № 953-ПП «Об утверждении Требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд города Москвы, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения»//Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2015. – № 72.

Нормативные акты, утратившие силу

137. Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918)//Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

138. Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной безопасности» от 08.07.1992 № 3246/1-1//Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 32. – Ст. 1871. (утратил силу с 11.04.1995)

139. Закон Российской Федерации от 28.05.1992 № 2859-I «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.1995)//РГ. – 1992. – № 148.

140. Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной безопасности» от 08.07.1992 № 3246/1-1//Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. № 32. – Ст. 1871. (утратил силу с 11.04.1995).

141. Закон Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» от 24.06.1993 №5238-1//Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 29. – Ст. 1114. (утратил силу с 01.07.2003).

142. Федеральный закон от 06.05.1997 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» (утратил силу с 01.01.2006)//СЗ РФ. – 1999. – №19. – Ст. 2302.

143. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу с 01.01.2023)//СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

144. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (утратил силу с 01.01.2014)//СЗ РФ. – 2005. – № 30 (часть I). – Ст. 3105.

145. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2018 № 440 «О требованиях к банкам, которые вправе выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов»//СЗ РФ. – 2018. – № 17. – Ст. 2484 (утратило силу с 01.01.2022).

146. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.05.2017 № 541 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями»//СЗ РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2926. (утратило силу с 02.10.2020).

147. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров,

происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» (утратило силу с 01.01.2025)//СЗ РФ. – 2020. – № 19. – Ст. 2993.

148. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2020 № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утратило силу с 01.01.2025)//СЗ РФ. – 2020. – № 19. – Ст. 2994.

149. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 № 1492 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам – производителям товаров, работ, услуг, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (утратило силу с 01.01.2024)//СЗ РФ. – 2020. – № 39. – Ст. 6069.

150. Постановление Минтруда Российской Федерации от 31.12.2002 № 85 «Об утверждении перечней должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми работодатель может заключать письменные договоры о полной индивидуальной или коллективной (бригадной) материальной ответственности, а также типовых форм договоров о полной материальной ответственности»//Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. – 2003. – № 12.

151. Приказ Минфина России № 137н, Минэкономразвития России № 527 от 29.10.2010 «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных

учреждений» (утратил силу с 01.01.2016)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

152. Приказ Минфина России от 25.02.2015 № 30н «Об утверждении документов по осуществлению внутреннего финансового контроля в Министерстве финансов Российской Федерации и подведомственных Министерству финансов Российской Федерации федеральных казенных учреждениях и Регламента проведения Министерством финансов Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» (вместе с «Порядком формирования, утверждения и актуализации карт внутреннего финансового контроля, применяемых Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными Министерству финансов Российской Федерации федеральными казенными учреждениями при осуществлении внутреннего финансового контроля», «Порядком составления отчетности о результатах внутреннего финансового контроля, осуществляемого Министерством финансов Российской Федерации и подведомственными Министерству финансов Российской Федерации федеральными казенными учреждениями»)//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (утратил силу с 02.01.2017)

153. 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 (местной администрацией), контроля за соблюдением федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». (утратил силу с 11.02.2021).

154. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Письма федеральных органов исполнительной власти

155. Письмо Счетной палаты Российской Федерации от 04.12.2006 №01-1658/15-08//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

156. Письмо Минфина России от 05.04.2007 № 03-03-06/1/222 «Об учете для целей налогообложения прибыли затрат на услуги по предоставлению персонала»//Новое в бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации. 2007. № 10 (276). С. 35.

157. Письмо Минфина России от 06.04.2007 № 02-13-10/833//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

158. Письмо Минфина России от 26.12.2011 № 02-11-00/5959 и письмо Федерального казначейства от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354 «О направлении обзорного письма Федерального казначейства по проблемным вопросам, возникающим в деятельности территориальных органов Федерального казначейства при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

159. Письмо Минфина России от 24.06.2013 № 02-07-10/23809 «О полномочиях органов внешнего и внутреннего муниципального финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений и закупок»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

160. Письмо Минфина России от 11.12.2013 № 02-05-010/54434 «О направлении перечня видов расходов бюджетной классификации по расходам на оказание государственных услуг (выполнение работ)»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

161. Письмо Минфина России от 25.03.2015 № 02-02-04/16546 «Об исполнении обязательств по заключенным государственным контрактам, договорам, соглашениям, подлежащим в соответствии с условиями указанных контрактов оплате в 2016 году и (или) 2017 годах, а также принятии новых обязательств на срок, превышающий срок действия доведенных лимитов

бюджетных обязательств»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

162. Письмо Минфина России от 13.07.2015 № 02-01-09/40241 «Об установлении порядка определения объема финансового обеспечения выполнения государственного задания»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

163. Письмо Минэкономразвития Российской Федерации от 19.04.2016 № ОГ-Д28-4810//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

164. Письмо Минфина России от 22.05.2016 № 02-01-17/29820 «О контроле за целевым использованием бюджетных средств и ответственности за использование указанных средств не по целевому назначению»//Документ опубликован не был. Доступ СПС «ГАРАНТ». [Электронный ресурс]: URL. http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71338266/ (дата обращения: 08.08.2024).

165. Письмо Минфина России от 30.12.2019 № 09-04-06/103748 «О разъяснении порядка принятия бюджетных обязательств на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) контрактов на поставку товаров, выполнение работ»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

166. Письмо Казначейства России от 23.08.2019 № 07-04-05/05-18156 «О направлении разъяснений» (вместе с Письмом Минфина России от 16.08.2019 № 09-04-06/62906)//Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2019. № 10. (письмо Минфина России)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

167. Письмо Минфина России № 09-01-09/299, Казначейства России № 07-04-05/22-77 от 10.01.2020 «О разъяснении нормативных правовых актов в части казначейского сопровождения средств в валюте РФ»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

168. Письмо Минфина России от 05.03.2020 № 24-03-07/16455//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

169. Письмо Минфина России от 25.05.2020 № 02-02-08/43594 «Об осуществлении внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

170. Письмо ФНС России от 03.04.2020 № СД-3-16/2741@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

171. Письмо ФНС России от 22.02.2022 № ПА-3-24/1582@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

172. Письмо ФНС России от 25.05.2022 № ЕА-4-15/6374@//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

173. «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)//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

174. Письмо Минфина России от 12.07.2022 № 09-02-10/66878 «Об особенностях казначейского сопровождения»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант»

Международные акты

173. Лимская декларация руководящих принципов аудита (принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977)//NTOSAI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_ru.pdf (дата обращения: 06.07.2024).

174. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 17.12.1979. Резолюцией 34/169 на 106-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Международная защита прав и свобод человека. Сборник документов. – М.: Юридическая литература, 1990.

175. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996. Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

176. Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1996. Резолюцией 51/191 на 86-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

177. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173)/Страсбург. 27.01.1999. (вступила в силу с 01.07.2002). Ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» (вступила в силу в РФ с 28.07.2006)//СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

178. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) / Страсбург. 04.11.1999. (вступила в силу с 01.11.2003) Не ратифицирована в РФ//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

179. Конвенция ООН против коррупции. 31.10.2003. (вступила в силу с 14.12.2005). Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» (вступила в силу в РФ с 08.06.2006)//СЗ РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

180. Международные стандарты ФАТФ по противодействию отмыванию денег, финансированию терроризма и распространению оружия массового уничтожения. – Рекомендации ФАТФ/Пер. с англ. – М.: Вече, 2012. – 176 с.

181. Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о публичных закупках/утвержден резолюцией 66/95 Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://uncitral.un.org (дата обращения 30.06.2024).

182. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement. [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024 (дата обращения: 29.07.2024).

183. Договор о Евразийском экономическом союзе. Подписан в г. Астане 29.05.2014. С. 103 – 105 [электронный ресурс]. Официальный сайт ЕАЭС. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0043610/itia_05062014 (дата обращения: 06.07.2024).

Нормативные правовые акты зарубежных государств

184. Трудовой кодекс Республики Беларусь, Декрет Президента Республики Беларусь от 26.07.1999 № 29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=PD9900029 (дата обращения: 29.07.2024).

Судебная практика

185. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.06.2009 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» /ВКС РФ. – 2009. – № 4.

186. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.01.2010 № 1-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод «Микропровод» и «Научно-

производственное предприятие «Респиратор»//РГ. Федеральный выпуск. 2010. № 5106 (27). 10 февраля.

187. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.07.2011 № 20-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации, части 6 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и статьи 116 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2007 год» в связи с запросом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации//ВКС РФ. – 2011. – № 6.

188. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.05.2013 № 9-П «По делу о проверке конституционности п. 4 ст. 26 Федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Н.М. Моренко»//СЗ РФ. – 2013. – № 21. – Ст. 2692.

189. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации 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»//РГ. Федеральный выпуск. 2004. 25 июня.

190. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений

Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконным действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е.Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго»//ВКС РФ. – 2005 – № 4.

191. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.11.2017 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 8 статьи 75, подпункта 3 пункта 1 статьи 111 и подпункта 23 пункта 2 статьи 149 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой акционерного общества «Флот Новороссийского морского торгового порта»//РГ. Федеральный выпуск. 2017. № 7445 (279). 8 декабря.

192. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 461-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мисовца Василия Григорьевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 15 и 24.6 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»//ВКС РФ. – 2009. – № 5.

193. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.03.2018 № 601-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Преминина Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 9 и частью 1 статьи 12 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

194. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.07.2021 № 34-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 15.25 и пункта 2 части 1 статьи 25.11 Кодекса Российской Федерации об

административных правонарушениях, пункта 6 части 1 статьи 1, частей 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», а также части 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в связи с жалобой гражданина Н.В. Кузнецова»//СЗ РФ. – 2021. – № 29. – Ст. 5752.

195. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.01.2014 № 11535/13 по делам № А40-148581/12, А40-160147/12//Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

196. Постановление президиума ВАС РФ от 22.04.2014 № 19891/13 по делу № А40-15181/12//Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

197. Постановление Пленума ВАС РФ от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах»//Вестник экономического правосудия РФ. – 2014. – № 9.

198. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»//Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 8.

199. Постановление ВАС РФ от 28.12.2010 № 11017/10 по делу № А06-6611/2009//Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 3.

200. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.12.2017)//Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 12.

201. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2017//Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 12.

202. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2022 № 308-ЭС21-20570 по делу № А63-8366/2020//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

203. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.03.2020 № 308-ЭС19-13774 по делу № А32-28627/2015//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

204. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629 по делу № А56-115357/2018//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

205. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.01.2018 № 309-КГ17-21059 по делу № А60-56846/2016//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

206. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.05.2016 № 307-КГ16-5491 по делу № А26-9761/2014//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

207. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2007 № 6874/07//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

208. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.12.2001 по делу № 50-Г01-16//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

209. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.10.2018 № 13АП-21119/2018 по делу № А56-45892/2018//Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

210. Решение Арбитражного суда Курганской области от 19.06.2020 по делу № А34-10696/2017, оставленное без изменения судом апелляционной инстанции (20.08.2020)//Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 03.09.2022).

211. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 18.04.2018 по делу № А33-27845/2017//Картотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/ (дата обращения: 03.09.2022).

Научная и учебная литература

212. Абдулаев, М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений/М.И. Абдулаев. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 410 с.

213. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т./С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 863 с.

214. Агапцов, С.А. Государственный финансовый контроль и бюджетная политика Российского государства/С.А. Агапцов. М.: Финансовый контроль, 2004. – 264 с.

215. Административное право Российской Федерации. Учебник/Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Зерцало-М, 2001. – 592 с.

216. Акимов, Н.А., Кайт, А.Д. Мировой опыт государственных закупок/ Н.А. Акимов, А.Д. Кайт. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2014. – 36 с.

217. Алексеев, С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в двух томах. Т. 1/С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – 396 с.

218. Алексеев, С.С. Структура советского права/С.С. Алексеев – М.: Юрид. лит., 1975. – 264 с.

219. Алексеев, С.С. Общая теория права: курс в 2-х т. Т.1/С.С. Алексеев – М.: Юрид. лит, 1981. – 361 с.

220. Атаманчук, Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие/Г.В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2000. – 303 с.

221. Байтин, М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп./М.И. Байтин. – М.: Издательский дом «Право и государство», 2005. – 554 с.

222. Балабанов, И.Т. Риск–менеджмент/И.Т. Балабанов. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 192 с.

223. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование/В.Е. Белов. – М.: Норма: ИНФРА-

М, 2011. – 304 с.

224. Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. Становление и сущность системного подхода/И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. – М.: из-во «Наука», 1973. – 270 с.

225. Богданов, А.А. Тектология (всеобщая организационная наука). Кн.1/А.А. Богданов. – М.: Экономика, 1989. – 304 с.

226. Болтинова, О.В. Бюджетное право: учебное пособие. 2-е изд., пересмотр/О.В. Болтинова. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. – 320 с.

227. Бухарин, Н.И. Теория исторического материализма: Популярный учебник марксисткой социологии/Н.И. Бухарин. 5-е изд., (стереотип). – М.; Л.: Гос. изд-во, 1928. – 390 с.

228. Бюджетный лоббизм в США: от Дж. Буша-мл. к Б. Обаме: монография/С.С. Котяев. – М.: Финансовый университет, 2017. – 288 с.

229. Бюджетное право: учебник/А.Е. Абрамова, И.И. Кучеров, М.А. Моисеенко и др.; под ред. Н.А. Саттаровой. – М.: Деловой двор, 2009. – 296 с.

230. Бюджетное право и процесс: учебник для юридических и экономических вузов/В.А. Парыгина, А.А. Тедеев. – М.: Эксмо, 2005. – 384 с. – (Российское юридическое образование).

231. Бюджетное право и российский федерализм/Ю.А. Крохина. под ред.: Химичева Н.И. – М.: Норма, 2001. – 352 с.

232. Бюджетное право: учебник/под ред. И.А. Цинделиани. – М.: Проспект, 2018. – 400 с.

233. Васильев, А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права/А.М. Васильев. – М.: Юридическая литература, 1976. – 264 с.

234. Винницкий, А.В. Государственная собственность в административном праве/А.В. Винницкий. – М.: Статут, 2010. – 432 с.

235. Винницкий, Д.В. Российское налоговое право: проблемы теории и практики/Д.В. Винницкий. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 397 с.

236. Вознесенский, Э.А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. лит.,

1973. – 134 с.

237. Воронин, Ю.М. Государственный финансовый контроль: вопросы теории и практики/Ю.М. Воронин. – М.: Финансовый контроль, 2005. – 432 с.

238. Воронова, Л.К. Правовые основы государственных расходов//Советское финансовое право: учебник/отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. – М., 1987. – 464 с.

239. Вышинский, А.Я. Основные задачи науки советского социалистического права. Материалы 1-го совещания научных работников права, 16-19 июля 1938 г./А.Я. Вышинский. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1938. – 192 с.

240. Вяткин, В.Н., Гамза, В.А. Риск–менеджмент/В.Н. Вяткин, В.А. Гамза. – М.: Юрайт, 2016. – 353 с.

241. Гегель, Г.В.Ф. Философия истории. Лекции по философии истории/Г.В.Ф. Гегель. – СПб.: Наука, 1993. – 479 с.

242. Гельвеций, К.А. Сочинения в 2-х т., т.1./К.А. Гельвеций. – М.: Мысль, 1974. – 687 с.

243. Глинский, Б.А., Грязнов, Б.С., Дынин, Б.С., Никитин, Е.П. Моделирование как метод научного исследования: гносеологический анализ/Б.А. Глинский, Б.С. Грязнов, Б.С. Дынин, Е.П. Никитин. – М., 1965. – 248 с.

244. Годме, П.М. Финансовое право. М.: Прогресс, 1978. – 428 с.

245. Горбунова, О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России/О.Н. Горбунова. – М.: Профобразование, 2003. – 158 с.

246. Горбунова, О.Н. Избранное/О.Н. Горбунова. – М.: РГУП, 2017. – 542 с.

247. Гольбах. Избранные произведения в 2-х т., т.1./Гольбах. – М.: Мысль, 1963. – 715 с.

248. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе/В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 253 с.

249. Горшенев, В.М. Правовые формы деятельности в общенародном

государстве/В.М. Горшенев. – Харьков: Юрид. ин-т, 1985. – 84 с.

250. Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование/под общ. ред. А.А. Ялбулганова. Вып. 11. М., 2014. – 176 с.

251. Гражданское право: Учебник/Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К.Толстого. – М.: Изд. группа «Проспект», 1997. – 778 с.

252. Гранатуров, В.М. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения/В.М. Гранатуров. – М., 1999. – 282 с.

253. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля/Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с.

254. Грачева, Е.Ю., Соколова, Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие/Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 304 с.

255. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: вопросы и ответы. – М., 2003. – 240 с.

256. Грязнова, А.Г., Маркина, Е В., Седова, М.Л. и др. Финансы: учебник/А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова и др.; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В.Маркиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2012. – 496 с.: ил.

257. Грунин, О.А., Грунин, С.О. Экономическая безопасность организации/О.А. Грунин, С.О. Грунин. – СПб: Питер, 2002. – 310 с.

258. Губин, Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы: монография/Е.П. Губин. – репр. изд. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 316 с.

259. Гурвич, М.А. Советское финансовое право/М.А. Гурвич. – М., 1952. – 324 с.

260. Данилевский, Ю.А. Финансовый контроль в СССР и пути его совершенствования/Ю.А. Данилевский. – М.: Финансы и статистика, 1989. – 132 с.

261. Дигесты Юстиниана/перевод с латинского; отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М.: «Статут», 2002. – 584 с.

262. Дидактические материалы «Логистика государственных закупок»/сост.: Галанов В.А., Гришина О.А., Шибаев С.Р. – М., 2008. – 57 с.

263. Дорохин, С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект: Монография/С.В. Дорохин. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 136 с.

264. Ершов, В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: монография/В.В. Ершов. – М.: РГУП, 2018. – 625 с.

265. Запольский, С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: Монография/С. В. Запольский. – М.: РАП; Эксмо, 2008. – 160 с.

266. Запольский, С.В. Теория финансового права. Научные очерки: монография/С.В. Запольский. – М.: РАП, 2010. – 372 с.

267. Запольский, С.В. Финансовый механизм и право: монография/ С.В. Запольский. – М.: Контракт, 2014. – 248 с.

268. Звонова, Е.А. Финансирование государственных закупок/Е.А. Звонова. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 517 с. – (Научная мысль).

269. Здравомыслов, А.Г. Проблема интереса в современной социологической теории/А.Г. Здравомыслов. – Л.: ЛГУ, 1964. – 74 с.

270. Зорькин, В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. – М.: Норма, 2013. – 496 с.

271. Институт общественных закупок в современной российской экономике: Монография/Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М., 2016. – 280 с.

272. Институты финансового права/под ред. д.ю.н., профессора Н.М. Казанцева. – М.: Юриспруденция, 2009. – 512 с.

273. Информационное право: учебник/И.Л. Бачило. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. – 522 с.

274. История государственного управления в России: учебник/ред.: А.Н. Маркова, Ю.К. Федулов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 320 с.

275. Каранатова, Л.Г., Кузьмин, А.Е., Кузьмина, А.М. Управление жизненным циклом государственных закупок в Российской Федерации: переход к

федеральной контрактной системе: учеб. пособие/Л.Г. Каранатова, А.Е. Кузьмин, А.М. Кузьмина; Сев.-Зап. ин-т упр.–фил. РАНХиГС. – СПб.: ИПЦ СЗИУ РАНХиГС, 2012. – 316 с.

276. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение/М.В. Карасева. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 288с.

277. Карасева, М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект)/М.В. Карасева. – М.: Юристъ, 2003. – 173 с.

278. Карасева, М.В. Бюджетное право: учебное пособие/М.В. Карасева. – М.: Эксмо, 2010. – 320 с.

279. Керимова, Е.А. Правовой институт: понятие и виды/Е.А. Керимова; под ред. И.Н. Сенякина. Сарат. гос. акад. права. – Саратов, 2000. – 54 с.

280. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография/ К.В. Кичик. – М.: Юстицинформ, 2012. – 261 с.

281. Комягин, Д.Л. Бюджетное право России: учебное пособие. – М.: Институт публично-правовых исследований, 2011//СПС «КонсультантПлюс».

282. Комягин, Д.Л. Бюджетное право: учебник для вузов/Д.Л. Комягин; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2017. – (Учебники Высшей школы экономики). – 590 с.

283. Конституционное право России: учебник/Е.И. Козлова, О.Е.Кутафин. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2004. – 565 с.

284. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие/Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2016. – 224 с.

285. Косаренко, Н.Н. Бюджетно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: монография/Н.Н. Косаренко. – Саратов: Вузовское образование, 2012. – 81 с.

286. Красавчиков, О.А. Категории науки гражданского права. Избранные

труды/О.А. Красавчиков. – М.: Статут, 2005. – Т. 1. – 492 с.

287. Крохина, Ю.А. Финансовое право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп./Ю.А. Крохина. – М.: Норма, 2008. – 720 с.

288. Кузнецов, К.В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры/К.В. Кузнецов. – М.: «Альпина Паблишер», 2003. – 339 с.

289. Курбатов, А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности/А.Я. Курбатов. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. – 212 с.

290. Куфакова, Н.А. Правовые основы государственных расходов//Советское финансовое право: учебник/отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. – М., 1974. – 424 с.

291. Кучеров, И.И. Бюджетное право России: курс лекций/И.И. Кучеров. – М.: АО «Центр Юр-ИнфоР», 2002. – 317 с.

292. Лагутин, И.Б. Бюджетный контроль и бюджетный аудит в Российской Федерации: проблемы системности и особенности правового регулирования/отв. ред. Н.М. Артемов. М.: Юрлитинформ, 2015. – 368 с.

293. Леванский, В.А. Моделирование в социально-правовых исследованиях/В.А. Леванский. – М.: Наука, 1986. – 158 с.

294. Лекции по советскому гражданскому процессу. Пособие/Гурвич М.А.; под ред. Бельдюгина В.Н. – М., 1950. – 199 с.

295. Лившиц, Р.З. Теория права. Учебник/Р.З. Лившиц – М.: Издательство БЕК, 1994. – 224 с.

296. Линдерс, М., Джонс, Ф., Флинн, А., Фирон, Г. Управление закупками и поставками: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления (080100), «Коммерция» (080300), «Логистика» (080506)/М. Линдерс, Ф. Джонс, А. Флинн, Г. Фирон; пер. с англ. под ред. Ю.А.Щербанина. – 13-е изд. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 751с. – (Серия «Зарубежный учебник»).

297. Лопатников, В.С., Соколова, И.П., Тажетдинов, С.Р. Закупки для государственных нужд: Особенности законодательства и контроль за его

соблюдением (на примере Санкт-Петербурга): Монография/В.С. Лопатников, И.П. Соколова, С.Р. Тажетдинов. – СПб.: Наука, 2008. – 232 с.

298. Малеин, Н.С. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль/Н.С. Малеин; отв. ред. А.Г. Певзнер. – М.: Наука, 1964. – 152 с.

299. Маркс, К. Сочинения/К. Маркс, Ф. Энгельс. – Изд. 2-е. – М.: Политиздат. – Т. 37: [письма Ф. Энгельса к разным лицам (янв. 1888 – дек. 1890); подгот. к печати Л.Р. Миськевич, В.А. Морозова]. – 1965. – 599 с.

300. Марченко, М.Н. Теория государства и права: учеб./М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – 656 с.

301. Методические рекомендации по осуществлению совершенствования процесса размещения государственных и муниципальных заказов в городе Москве/Под ред. И.В. Кузнецовой. – М.: «Деловой двор», 2008. – 140с.

302. Миграционное право России/Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2008. – 336 с.

303. Милль, Дж. Основы политической экономии/Дж. Милль. – М.: Прогресс,1986. – 480 с.

304. Мысляева, И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник/И.Н. Мысляева. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 272 с.

305. Настольная книга госзаказчика/под ред. А.А. Храмкина. 4-е издание, дополненное. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 688 с.

306. Нестерович, Н.В., Смирнов, В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд/Н.В. Нестерович, В.И. Смирнов / под ред. А.Г. Свинаренко. – М.: ИНФРА-М, 2000. – 360 с.

307. Новик И.Б. О моделировании сложных систем (философский очерк). – М.: Мысль, 1965. – 334 с.

308. Нудненко, Л.А. Конституционное право: учебник/Л.А. Нудненко. – М.: Юрайт, 2019. – 500 с.

309. Общая теория права/под ред. А.С. Пиголкина, 2-е изд., испр. и доп. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998. – 384 с.

310. Общая теория права и государства: учебник/под ред. В.В. Лазарева. –

3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 520 с.

311. Ориу, Морис. Основы публичного права/М. Ориу. – М., 1929. – 759с.

312. Осинцев, Д.В. Правовые модели управления: Монография/ Д.В. Осинцев. – Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2018. – 232 с.

313. Пашуканис, Е.Б. Избранные произведения по общей теории права и государства /Е.Б. Пашуканис. – М., 1980. – 272 с.

314. Пауль, А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права/А.Г. Пауль; под общ. ред. М.В. Карасевой. – СПб.: Питер, 2003. – 201 с.

315. Пилипенко, А.А. Принципы финансового права России: монография/А.А. Пилипенко. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 144 с.

316. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право/М.И. Пискотин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 312 с.

317. Плеханов, Г.В. Избранные философские произведения/ Г.В. Плеханов. – Т. 2. – М.: Госполитиздат, 1956. – 828 с.

318. Погосян, Н.Д. Счетная палата Российской Федерации/Н.Д. Погосян. – М.: Юрист, 1998. – 301 с.

319. Понтович, Э.Э. Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля/Э.Э. Понтович. – М.: Финансовое издательство НКФ СССР, 1927. – 136 с.

320. Право, как средство социального управления/Р.О. Халфина; отв. ред.: М.И. Пискотин; АН СССР, Ин-т государства и права. – М.: Наука, 1988. – 254 с.

321. Правовое регулирование финансового контроля. Виды, формы и методы финансового контроля и надзора: учебник для магистратуры / отв. ред. Е.Ю. Грачева. – М.: ИНФРА-М, 2019. – 208 с.

322. Правовые модели и реальность: монография/О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуднева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. – XIV, 280 с.

323. Правовые основы финансовой системы России/Соколова Э.Д.; отв. ред. Грачева Е.Ю. – М.: ИД «Юриспруденция», 2006. – 112 с.

324. Принципы финансового права: монография / Цинделиани И.А. и др./под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2022. – 560 с.

325. Прошунин, М.М. Финансовый мониторинг (противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансового терроризма): учебное пособие/М.М. Прошунин; под ред. С.В. Запольского. – М.: РАП: Статут, 2009. – 224 с.

326. Риски финансовой безопасности: правовой формат: монография/отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. – М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 304 с.

327. Ровинский, Е.А. Советское финансовое право. Учебное пособие/ Е.А. Ровинский. – М., 1957. – 192 с.

328. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права/Е.А. Ровинский. – М.: Юрид. лит., 1960. – 193 с.

329. Родионова, В.М., Шлейников, В.И. Финансовый контроль: Учебник/В.М. Родионова, В.И. Шлейников. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 320 с.

330. Рукавишникова, И.В. Метод финансового права. Монография/И.В. Рукавишникова; отв. ред.: Химичева Н.И. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. – 288 с.

331. Семенкова, Т.Г. Денежные реформы России в XIX веке/Т.Г. Семенкова, А.В. Семенков. – СПб., 1992. – 144 с.: ил.

332. Синха, С.П. Юриспруденция. Философия права: краткий курс: пер. с англ./С.П. Синха. – М.: Издательский центр «Академия», 1996. – 304 с.

333. Сиренко, В.Ф. Обеспечение приоритета общегосударственных интересов (организационно-правовые вопросы): монография/В.Ф. Сиренко. – Киев: Издательство «Наукова Думка», 1987. – 247 с.

334. Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок/ И.И. Смотрицкая. – М.: Книжный дом «ЛИБЕРКОМ», 2009. – 232 с.

335. Советское финансовое право. Учебник/Бесчеревных В.В., Коган М.Л., Куфакова Н.А., Полонский Э.Г. и др.; Отв. ред.: Бесчеревных В.В., Цыпкин С.Д. – М.: Юрид. лит., 1982. – 424 с.

336. Советское финансовое право: учебник/Бричко Л.В., Гуревич Г.С.,

Гусева В.В.; Отв. ред.: Гуревич Г.С. – М.: Юрид. лит., 1985. – 272 с.

337. Степашин, С.В. Роль и задачи законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в повышении эффективности управления бюджетами субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и усилении контроля за их исполнением/ С.В. Степашин//Материалы совместного заседания Ассоциации руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский федеральный округ, и Приволжского отделения Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации (15-16 января 2004 г.). Чебоксары, 2004.

338. Степашин, С.В. Конституционный аудит/С.В. Степашин. – М.: Наука, 2006. – 816 с.

339. США: Федеральная контрактная система и экономика: Механизм регулирования/В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин; Ин-т США и Канады. – М.: Наука, 2002. – 926 с.

340. Сырых, В.М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура)/В.М. Сырых. – М.: «Юридическая литература», 1980. – 176 с.

341. Сырых, В.М. Логические обоснования общей теории права: В 2 т. Т1: Элементарный состав. – М., 2004. – 528 с.

342. Сырых, В.М. Материалистическая философия публичного права/ В.М. Сырых. – М.: Юрлитформ, 2016. – 576 с.

343. Теория государства и права. Курс лекций/под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. – 776 с.

344. Теория государства и права: Учебник/под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2003. – 592 с.

345. Тихомиров, Ю.А. Публичное право. Учебник/Ю.А. Тихомиров. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.

346. Тихомиров, Ю.А. Управленческое решение/Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972. – 288 с.

347. Уголовно-правовая охрана бюджетных средств. Монография/Под общ. ред. Н.И. Пикурова и Е.Н. Карабановой; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М.: Проспект, 2016. – 104 с.

348. Философия: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 608 с. (Классический университетский учебник).

349. Финансовое право/Под ред. В.М. Мандрицы. – Ростов н/Д: Феникс, 1999. – 448 с.

350. Финансовое право: учебник/О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2003. – 536 с.

351. Финансовое право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп./отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. – М.: Проспект, 2009. – 520 с.

352. Финансовое право: учебник/К.С. Бельский и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: ВолтерсКлувер, 2011. – 760 с.

353. Финансы: Учебник/Под ред. д. э. н., nроф. В П. Литовченко. – 2-е изд., перераб. и испр. – Дашков и Ко, 2008. – 588 с.

354. Финансовый контроль: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Бухгалтерский учет, анализ и аудит»/ В.М. Родионова, В.И. Шлейников; Финанс. акад. при Правительстве Рос. Федерации, Ассоц. контрол.-счет. органов Рос. Федерации. – М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2002. – 319 с.: ил.

355. Финансовый контроль: учебное пособие/Грачева Е.Ю., Рыжкова Е.А., Толстопятенко Г.П. – М.: Камерон, 2004. – 272 с.

356. Финансовое право: учеб./отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – 768 с.

357. Финансовое право: учебник/А.Р. Батяева, К.С. Бельский, Т.А.Вершило и др.; отв. ред. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М.: КОНТРАКТ, Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.

358. Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. – 752 с.

359. Финансовое право: учебное пособие/А.Р. Батяева, Е.В. Муратова, С.А. Капустин, О.А. Ястребов; под ред. О.А. Ястребова. – М.: РУДН, 2015. – 240 с.

360. Финансовое право: учебник для среднего профессионального образования / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 5-е изд., испр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. – 272 с.

361. Финансовое право: методология исследований, генезис, система: монография/под ред. С.В. Запольского. – М.: РАП, 2013. – 252 с.

362. Финансовое право: учебник/отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В.Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – 800с.

363. Финансовое право: учебное пособие. – СПб.: Питер, 2014. – 320 с.

364. Финансовое право Российской Федерации: учебник/коллектив авторов; под ред. М.В. Карасевой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2012. – 608 с.

365. Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений/Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. – 352 с.

366. Федорович, В.А., Патрон, А.П. США: военная экономика (организация и управление)/В.А. Федорович, А.П. Патрон; под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. – М., Международные отношения, 2013. – 616 с.

367. Худяков, А.И. Основы теории финансового права/А.И. Худяков. – Алматы: Жети жаргы, 1995. – 288 с.

368. Цинделиани, И.А. О системе финансового права: современное состояние научных исследований: Монография/И.А. Цинделиани. – М.: РАП, 2011. – 167 с.

369. Черданцев, А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике/А.Ф. Черданцев. – Екатеринбург: Наука, 1993. – 192 с.

370. Честнов, И.Л. Постклассическая методология исследования права как ответ на кризис юриспруденции/И.Л. Честнов//Кризис права: история и современность: монография/под общ. ред. В.В. Денисенко, М.А. Беляева, Е.Н. Тонкова/Л.Е. Лаптева, Р.А. Ромашов, И.Л. Честнов и др. СПб., Алетейя, 2018. – 515 с.

371. Шохин, С.О., Воронина, Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит: теория и практика применения в России; Науч.-метод. пособие/С.О. Шохин, Л. И. Воронина; Контрол.-счет. палата Москвы. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 238 с.

372. Шохин, С.О. Правовое регулирование государственного финансового контроля на современном этапе (монография)/С.О. Шохин. – М.: Международная академия информатизации, 1998. – 246 с.

373. Шохин, С.О. Проблемы и перспективы развития финансового контроля в Российской Федерации: монография/С.О. Шохин. – М.: Финансы и статистика, 1999. – 350 с.

374. Экономическая теория: учебное пособие/под общ. ред. В.К. Гилевой, Е.В. Чигриной. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2008. – 507 с.

375. Эмпирический анализ системы госзакупок в России/О.Н. Балаева, А.А. Бальсевич, А. С. Башина и др.; под науч. ред. А.А. Яковлева, О.А.Демидовой, Е.А. Подколзиной; Нац. Исслед. Ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2015. – 357 с.

376. Яковлев, В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики)/В.Ф. Яковлев. – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. – 224 с.

377. Ялбулганов, А.А. Предмет и система финансового права: Монография/А.А. Ялбулганов. – М.: ИППИ, 2015. – 192 с.

378. Янжул, И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах/И.И. Янжул. – М.: «Статут», 2002. – 555 с.

Дореволюционная литература

379. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской Империи Археологической экспедицией Императорской Академии наук. Дополнены и изданы Высочайше учрежденною Комиссией/Типография II Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии. Санктпетербург, 1836. – Т. 1-4. [электронный ресурс] URL: https://www.runivers.ru/lib/book3032/ (дата обращения 08.08.2022).

380. Рудольф фон-Иеринг. Цель в праве. Первый том/Р. Иеринг. – Санкт-Петербург, 1881. – 412 с.

381. Общая теория права: Элементарный очерк/Хвостов В.М., проф. Моск. ун-та. – 6-е изд., испр. и доп. – С.-Пб.: Н.П. Карбасников, 1914. – 160 с. репринтная копия.

382. Берендтс, Э.Н. Русское финансовое право/Э.Н. Берендтс [авторы предисловия Куракин Р.С., Семенова Е.В.; доп. Материалы Зиноватного П.С., Зиноватной И.В.]. – М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. – 397 с. (Научная мысль).

383. Витте, С.Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900-1902 годах/С.Ю. Витте. – М., 2011. – 568 с.

384. Лебедев, В.А. Финансовое право. Т. 1 / [Соч.] В.А. Лебедева. – Изд. 2-е, перераб. – СПб.: типолитогр. А. М. Вольфа, 1889. – 828 с.

385. Корбут, И.И. Записка об отделении узаконений о казенных подрядах и поставках от гражданских законов/И.И. Корбут. – СПб., 1864. – 117 с.

386. Озеров, И.Х. Финансовое право. Вып. II/И.Х. Озеров. – М.: Типо-Литография Г.И. Простакова, Балчуг, д. Симонова монастыря, 1905. – 333 с.

387. Озеров, И.Х. Русский бюджет: доходный и расходный. С диаграммами, исполненными в красках. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 48 с.

388. Озеров, И.Х. Основы финансовой науки. Вып. I/И.Х. Озеров. – М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина. 4-ое изд., 1911. – 550 с.

389. Озеров, И.Х. Обратная сторона нашего бюджета/И.Х. Озеров. М.: Тип. Издательства И.Д. Сытина, 1911. – 191 с.

390. Очерки русского бюджетного права. 1: Исторический обзор составления наших государственных росписей и бюджетная реформа Татаринова/Л.Н. Яснопольский– М.: В.П. Рябушинский, 1912. – 417 с. – репринтная копия.

391. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое: С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип II Отделения собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. – 48 т. [электронный доступ] URL: http://nlr.ru/e-res/law_r/content.html

392. Таль, Л.С. Трудовой договор: Цивилистическое исследование. – Ч. 1: Общие учения, 1913; Ч.2: Внутренний правопорядок хозяйственных предприятий, 1918. – Ч. 1 – 2. – Ярославль: Тип. губ. правл., 1913. – 632 с.

393. Таль, Л.С. Очерки промышленного рабочего права. – М.: Тип. Г. Лисснераи, Д. Собко, 1916. – 127 с.

394. Таль, Л.С. Договор о труде как родовое понятие//Право: Еженед. юрид. газ. – 1908. – № 26. – С. 12–17.

395. Трубецкой, Е.Н. Лекции по энциклопедии права/Е.Н. Трубецкой. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1917. – 227 с.

396. Хвостов, В.М. Общая теория права. Элементарный очерк / [Сочинение] Профессора Московского Университета В.М. Хвостова; Константиновский Межевой Институт. – М.: Университетская типография, 1905. – [2], VI. – 211 с.

397. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права: в 4-х т. Т. III. Философия права/Г.Ф. Шершеневич. – М.: изд. Братьев Башмаковых, 1910. – 839 с.

Сборники и коллективные монографии

398. Административное и финансовое право в условиях новой экономической реальности: опыт и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 – 15 октября 2017 г.). Сборник статей/отв. ред. Е.А. Бочкарева. – Краснодар: Издательский Дом – Юг, 2017. – 388 с.

399. Актуальные проблемы финансового права: учебник/коллектив авторов; под ред. А.Д. Селюкова, И.А. Цинделиани. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2019. – 482 с. – (Магистратура).

400. Балацкий Е.В., Гусев А.Б., Екимова Н.А. Протекционистская политика на рынке государственных закупок в России и за рубежом. М.: Языки славянской культуры, 2007. – 112 с.

401. Введение в «Цифровую» экономику/А.В. Кешелава, В. Г. Буданов, В.Ю. Румянцев и др.; под общ. ред. А.В. Кешелава; гл. «цифр.» конс. И.А.Зимненко. – ВНИИГеосистем, 2017. – 28 с. (На пороге «цифрового будущего». Книга первая).

402. Двуреченских, В.А., Чегринец, Е.А., Чернавин, Ю.А. Основы государственного аудита/В.А. Двуреченских, Е.А. Чегринец, Ю.А. Чернавин// Методология контроля общественных финансовых средств. Материалы Межвузовской научно-практической конференции/Под общ. ред. В.А. Двуренческих. – М.: Финансовый контроль, 2004. – 289 с.

403. Новые институты бюджетного права в условиях цифровой революции: монография/Н.А. Поветкина, Р Е. Артюхин, А.Ю. Демидов и др.; под ред. Р.Е. Артюхина, Н.А. Поветкиной. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 192 с.

404. Очерки финансово-правовой науки современности: монография/под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Минск; Харьков: Право, 2011. – 592 с.

405. Поиск баланса частных и публичных интересов в решениях международных и национальных судов: Материалы международной научно-практической конференции, Москва-Суздаль, 4-6 июня 2012 г. – М.: РАП, 2013. – 346 с.

406. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография/Е.В. Кудряшова. Отв. ред. И.И. Кучеров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2019. – 304 с.

407. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография/Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

408. Правовые модели и реальность: монография/О.А. Акопян, Н.В. Власова, С.А. Грачева и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуднева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. – XIV. – 280 с.

409. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник/отв. ред. Е.П. Губин, Н.Г. Лахно. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 992 с.

410. Публичные и частные интересы в финансовом праве/Т.В. Конюхова [и др.]. – М., 2011.

411. Советское финансовое право: учебник/отв. ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкин. – М.: Юрид. лит., 1974. – 464 с.

412. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: монография/под общ. ред. д.ю.н. О.Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 264 с.

413. Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ/ Н.А. Шевелева. – Санкт-Петербург: Издательский дом Санкт-Петербургского университета, 2004. – 278 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

414. Абрегова, А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта/А.А. Абрегова//Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 3(27). – С. 46 – 55.

415. Агапова, Е.В., Беляева, О.А. Неординарный правовой режим публичных закупок у субъектов малого и среднего бизнеса/Е.В. Агапова, О.А. Беляева//Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2020. – № 3. – С. 26 – 31.

416. Алеева, Е.Г., Сугаипова, И.В. Аудит бюджетных средств/Е.Г. Алеева, И.В. Сугаипова//Вестник Адыгейского государственного университета. – Сер. 5: Экономика. – 2011. № 4. [Электронный доступ] URL: http://cyberleninka.ru/article/n/audit-byudzhetnyh-sredstv (дата обращения: 06.06.2024).

417. Андреева, Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд/Л.В. Андреева//Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 25 – 30.

418. Андреева, Л.В. Теория государственных закупок в науке предпринимательского права/Л.В. Андреева//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 11(27). – С. 73 – 81.

419. Арыкбаев, Р.К. Организация системы ценового мониторинга для повышения эффективности финансирования государственных закупок/Р.К.Арыкбаев//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 3 (13). – С. 28 – 35.

420. Арыкбаев, Р.К., Гаджиева В.Т. Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в Российской Федерации/Р.К. Арыкбаев, В.Т. Гаджиева//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. – № 3(13). – С. 20 – 27.

421. Баженова, О.И. Проблемы предоставления субсидий муниципальным предприятиям, или Борьба за конкуренцию продолжается/О.И.Баженова//Право и экономика. – 2014. – № 2. – С. 8 – 18.

422. Бакаева, О.Ю., Погодина, Н.А. О соотношении частных и публичных интересов/О.Ю. Бакаева, Н.А. Погодина//Журнал российского права. – 2011. – № 4(172). – С. 36 – 47.

423. Беликов, Е.Г. О понятии принципов финансового права как ориентира социального развития российского государства/Е.Г. Беликов//Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – №5(106). – С. 166 – 171.

424. Белов, В.Е. Правовое регулирование размещения государственного заказа/В.Е. Белов//Право и экономика. – 2005. – № 2. – С. 7 – 9.

425. Белова С. Госзакупки за рубежом: общее и особенное [Электронный ресурс]/С. Белова//CRN/RE («ИТ-бизнес»). 2008. № 6 (299). URL. https://www.novostiitkanala.ru/numbers/reg-numbers/detail.php?ID=18960 (дата обращения: 08.08.2024).

426. Белокрылова, О.С., Гуцелюк, Е.Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок/О.С. Белокрылова, Е.Ф. Гуцелюк// Вопросы регулирования экономики. – 2015. – № 4. – С. 28 – 30.

427. Бельский, К.С. О системе преподавания финансового права/ К.С. Бельский//Государство и право. – 2009. – № 12. – С. 33 – 40.

428. Беляева, О.А. Провоцирование сговоров между участниками публичных закупок/О.А. Беляева//Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 4. – С. 17 – 20.

429. Бобылев, А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения/А.И. Бобылев//Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 104 – 109.

430. Богачев, П.В. Очерк истории развития государственных закупок в России/П.В. Богачев//Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. – № 5(43). – Ч. 2. – С. 21 – 24.

431. Богдадьев, А.С. Проблемы расторжения государственного контракта/А.С. Богдадьев//Право и экономика. – 2009. – № 11. – С. 4 – 8.

432. Богданова, А.В. Актуальные проблемы осуществления внешнего государственного финансового контроля за состоянием и управлением государственным долгом субъекта Российской Федерации/А.В. Богданова// Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 27 – 31.

433. Болтинова, О.В. Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации/О.В. Болтинова//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2017. – № 8. – С. 42 – 48.

434. Бочкарева, Е.А. О правовой модели и моделировании как методе познания бюджетной системы в Российской Федерации/Е.А. Бочкарева//Журнал правовых и экономических исследований. – 2013. – № 4. – С. 95 – 100.

435. Бугров, А.В. Русская армия и ассигнации в 1813 – 1815 годы: малоизвестная страница антинаполеоновских войн/А.В. Бугров//Деньги и кредит. – 2015. – № 15. – С. 66 – 71.

436. Варламов Л.В., Ульянов А.С. Должен ли антимонопольный орган регулировать Госзакупки и к чему это приводит/сб. Развитие конкуренции и регулирование закупок [Электронный ресурс]/Л.В. Варламов, А.С. Ульянов//М.:

НАИЗ, 2012. С. 7 – 16. URL. http://naiz.org/arhive/analitics/rubrics/68/639/ (дата обращения: 30.06.2024).

437. Васильева, М.В. Финансовый контроль и аудит в государственном секторе/М.В. Васильева//Финансы и кредит. – 2009. – № 18(354). – С. 5 – 15.

438. Васюнина, М.Л. Формы бюджетных расходов и их влияние на развитие экономики/М.Л. Васюнина//Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2013. – № 12. – С. 29 – 36.

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

440. Винницкий, А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования/А.В. Винницкий//Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 82 – 91.

441. Винницкий, Д.В. Категория «финансовая деятельность государства» в науке российского финансового права/Д.В. Винницкий//Государство и право. – 2003. – № 2. – С. 17 – 27.

442. Габов, А.В. Антисанкционные меры в российском праве/А.В. Габов// Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2023. – Т. 18, № 3. – С. 96 – 141.

443. Габов, А.В. Неустойка (пеня) в случае просрочки исполнения обязательств поставщика в Законе о контрактной системе: особенности регулирования/А.В. Габов, В.А. Лаптев//Государство и право. – 2022. – № 12. – С. 78 – 85.

444. Габов, А.В. Тенденции и проблемы правового регулирования взаимоотношений государства и бизнеса/А.В. Габов//Журнал российского права. – 2015. – № 1(217). – С. 13 – 23.

445. Габов, А.В. Рейдерство как правовое явление/А.В. Габов, А.Е. Молотников//Законодательство. – 2009. – № 7. – С. 80 – 87.

446. Гаджиева, В.Т. Государственные заказы как инструмент государственного финансового регулирования экономики/ В.Т. Гаджиева//Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2011. – № 1(14). – С. 176 – 183.

447. Гафарова, Г.Р. Вопросы государственного регулирования ценообразования в бюджетном праве/Г.Р. Гафарова//Юридический мир. – 2012. – № 9. – С. 25 – 29.

448. Глезерман, Г.Е. Интерес как социологическая категория/ Г.Е. Глезерман//Вопросы философии. – 1966. – № 10. – С. 15 – 26.

449. Голиков, И.В. К вопросу об административно-правовой природе государственного контракта на поставку товаров для публичных нужд/ И.В. Голиков//Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД РФ. – 2021.– № 3(59). – С. 65 – 69.

450. Голубев, А.В. Расходы бюджетов как финансово-правовое понятие/ А.В. Голубев//Финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 16 – 21.

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

452. Гончаров, В.В. Использование позитивного опыта организации и осуществление народного контроля власти в СССР в процессе оптимизации общественного контроля в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ) [Электронный ресурс]/В.В. Гончаров//Право и политика. – 2019. – № 5. – Режим доступа: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=27942.

453. Горбунова, О.Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения/ О.Н. Горбунова//Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 16 – 19.

454. Горбунова, О.Н. Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений, связанных с коррупцией/О.Н. Горбунова// Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и

смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 31 – 45.

455. Горбунова, О.Н. Управление делами государства и общества с помощью норм финансового прав//Труды кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия: сборник научных трудов/под ред. И.А. Цинделиани. М.: Проспект, 2019. С. 84 – 98.

456. Гордиенко, Т Г. Принципы права – основа права и правовых систем/Т.Г. Гордиенко//Личность и государство на рубеже веков: Сборник научных статей/Под ред. В.В. Невинского. Барнаул: Изд-во Алтайского государственного университета, 2000. – С. 39 – 60.

457. Гончаров, Е. История торгов в России XVII-XVIII вв./Е. Гончаров//Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 39 – 44.

458. Грачева, Е.Ю. Обеспечение публичных интересов в условиях рынка как важнейшая цель государственного финансового контроля/Е.Ю. Грачева//Сборник очерков финансово-правовой науки современности. М.: Харьков, 2011. – С. 205 – 228.

459. Грачева, Е.Ю. Государственный финансовый контроль как важнейший инструмент обеспечения публичных интересов в условиях рынка/ Е.Ю. Грачева//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2014. – № 4. – С. 20 – 29.

460. Гребенщикова, Я.Б. Понятие муниципального контракта и его правовая природа/Я.Б. Гребенщикова//Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2. – С. 66 – 70.

461. Дембо, Л.И. О принципах построения системы права/Л.И. Дембо// Советское государство и право. – 1956. – № 8. – С. 88 – 98.

462. Демидов, М.В. Субъекты и объекты парламентского финансового контроля/М.В. Демидов//Российская юстиция. – 2009. – № 5. – С. 36 – 41.

463. Демин, А.В. Государственные контракты (публично-правовой аспект)/А.В. Демин//Хозяйство и право. – 1997. – № 8. – С. 148 – 155.

464. Долматова, Н.Г. Бюджетные риски на стадии исполнения бюджетов/Н.Г. Долматова//Финансовое право. – 2019. – № 7. – С. 28 – 30.

465. Дроздов, О.И. Международный опыт казначейского управления государственными финансовыми ресурсами/О.И. Дроздов//Финансы и кредит. – 2007. – № 38(278). – С.79 – 81.

466. Ершов, В.В. Система форм права, реализуемых в России/В.В. Ершов//Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной научной конференции, 19 – 20 апреля 2010 года/отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М.: РАП, 2011. – С. 23 – 31.

467. Жуков, В.А. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля/В.А. Жуков//Учет и контроль. – 2006. – № 1. – С. 18 – 23.

468. Журавлева О.О. Принцип сотрудничества налоговых органов и налогоплательщиков/О.О. Журавлева//Журнал российского права. – 2013. – № 3. – С. 63 – 71.

469. Запольский С.В. О природе финансовых правоотношений//Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25 – 26 марта 2011). – М.: РАП, 2012. С. 9 – 16.

470. Запольский, С.В. Финансово-правовые средства борьбы с коррупцией/С.В. Запольский//Налоги и финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 237 – 239.

471. Запольский, С.В. Основы соотношения публичного и частного в правовом регулировании финансовых отношений/С.В. Запольский// Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. – М.: РАП, 2012. С. 9 – 21.

472. Захаренко, А.Н., Евич А.И. Трансформация внутреннего финансового контроля в госсекторе/А.Н. Захаренко, А.И. Евич//Финконтроль. – 2016. – № 1. – С. 2 – 5.

473. Землянская, Н.И., Первышов, Е.А. Публичные расходы и публичный интерес: детерминизм основных понятий/Н.И. Землянская, Е.А. Первышев// Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 166 – 176.

474. Зубков, Э.И. Общественные закупки как интеграционный источник формирования социальных эффектов в бюджетном секторе экономики//Экономические науки. 2012. № 8 (93). С. 147 – 151.

475. Иванов, А.А. Понятие «имущественные отношения» и проблемы налогового права/А.А. Иванов//Вестник ВАС РФ. – 2009. – № 1. – С. 76 – 82.

476. Игнатюк, Е.В. Правовое содержание института расходных обязательств/Е.В. Игнатюк//Законодательство и экономика. – 2006. – № 9. – С. 21 – 24.

477. Ильин, А.Ю., Моисеенко, М.А. Правовая доктрина финансового контроля/А.Ю. Ильин, М.А. Моисеенко//Финансовое право. – 2014. – № 4. – С. 14 – 23.

478. Иоффе, О.С. Структурные подразделения системы права (на материалах гражданского права)/О.С. Иоффе//Ученые записки ВНИИСЗ. – Вып. 14. М., 1968. С. 45 – 60.

479. Исаев, И.А. Проблемы правовой формы в советской юридической науке 20-х годов/И.А. Исаев//Правоведение. – 1983. – № 2. – С. 18 – 26.

480. Карасева, М.В. Финансовое право и политика в современной России/М.В. Карасева//Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. № 11 – С. 90 –102.

481. Кирпичев, А.Е. Закупки для нужд публичного сектора и система обязательственного права: терминология и выбор применимых норм/ А.Е. Кирпичев//Закон. – 2021. – № 8. – С. 52 – 66.

482. Клещенко, Ю.Г., Савченко, М.М. Финансовый контроль как один из факторов обеспечения финансовой безопасности/Ю.Г. Клещенко, М.М.Савченко// Финансовое право. – 2009. – № 5. – С. 12 – 15.

483. Козырин, А Н. Правовые основы государственного и муниципального финансового контроля в Российской Федерации/А.Н. Козырин//Реформы и право. – 2014. – № 1. – С. 66 – 76.

484. Колмыкова, Т.С., Астапенко, Е.О. Современные аспекты оценки инновационного потенциала региона/Т.С. Колмыкова, Е.О. Астапенко//Регион: системы, экономика, управление. – 2017. – № 2 (37). – С. 48 – 52.

485. Колмыкова, Т.С., Мерзлякова, Е.А., Артемьев, О.Г. Инновационный потенциал: методический и прикладной аспекты оценки/Т.С. Колмыкова, Е.А. Мерзлякова, О.Г. Артемьев//Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2016. – № 2 (19). – С. 37 – 45.

486. Колмыкова, Т.С., Алпеева, Е.А., Семенихина, Е.Б. Современная система государственных закупок в обеспечении инновационного развития экономики/Т.С. Колмыкова, Е.А. Алпеева, Е.Б. Семенихина//Экономика в промышленности. – 2018. – Том 11. – № 3. – С. 242 – 248.

487. Комягин, Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования/ Д.Л. Комягин//Финансовое право. – 2012. – № 9. – С. 11 – 17.

488. Комягин, Д.Л. Принципы организации бюджетного процесса//Казна и бюджет/отв. ред. Д.Л. Комягин. – М.: Наука, 2014. – С. 180–188.

489. Коновалова, З.А. Финансовые инструменты противодействия правонарушениям в сфере закупок/З.А. Коновалова//Финансовое право. – 2017. – № 10. – С. 21 – 22.

490. Конюхова, Т.В. Бюджетное право как подотрасль финансового права/Т.В. Конюхова//Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 36 – 42.

491. Котов, В.В. О правовых механизмах общественного финансового контроля/В.В. Котов//Финансовое право. – 2013. – № 3. – С. 7 – 11.

492. Крохина, Ю.А. Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами/Ю.А. Крохина//Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4. – С. 68 – 73.

493. Крохина, Ю.А. Принцип сочетания частных и публичных интересов в финансовом праве/Ю.А. Крохина//Финансовое право. – 2012. – № 5. – С. 8 –11.

494. Крохина, Ю.А. Принципы финансового права: постановка проблемы систематизации Ю.А. Крохина//Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3 (33). – С. 90 – 96.

495. Кряжков, А.В. Публичный интерес: понятие, виды и защита/ А.В. Кряжков//Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91 – 99.

496. Кудряшова, Е.В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования/Е.В. Кудряшова// Налоги и финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 221 – 229.

497. Кудряшова, Е.В. Правовые аспекты финансового планирования в сфере государственных расходов/Е.В. Кудряшова//Журнал российского права. – 2018. – № 12. – С. 88 – 99.

498. Лагутин, И.Б. К вопросу об организации внутреннего финансового аудита в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации/ И.Б. Лагутин//Финансовое право. – 2020. – № 5. – С. 11 – 14.

499. Лапина, М.А., Лапин, А.В. Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества/М.А. Лапина, А.В. Лапин// Финансовое право. – 2012. – № 4. – С. 2 – 6.

500. Львов, Д. Очерк развития кассовых и контрольных учреждений в России за истекшее 25-летие/Д. Львов//Счетоводство. – 1889. – № 17.

501. Лысаковский, Г.А. Реформа правового регулирования закупок за счет собственных средств государственных организаций и субъектов хозяйствования с долей государства в Республике Беларусь/Г.А. Лысаковский// Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография/отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. – М.: Юстицинформ, 2017. – С. 46 – 75.

502. Мадьярова, А.В. Договоры в муниципальном праве/А.В. Мадьярова// подготовлена для системы «КонсультантПлюс». Доступ из СПС «КонсультантПлюс», 2007.

503. Маркелов, К.Б. Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок/К.Б. Маркелов//Финансовое право. – 2010. – № 9. – С. 2 – 4.

504. Мартыненко, Г.И. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, антимонопольный контроль/Г.И. Мартыненко//Право и экономика. – 2006. – № 10. – С. 16 – 21.

505. Мельников, В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах/В.В. Мельников//Terra Economicus. – 2016. – Т. 4. – № 4. – С. 54 – 72.

506. Миронова, С.М. Правовые основы финансового контроля: проблемы и перспективы развития/С.М. Миронова//Финансовое право. – 2009. – № 4. – С. 6 – 9.

507. Набиев, Р.А., Арыкбаев, РК. Повышение эффективности бюджетных расходов системы государственных заказов и закупок/Р.А. Набиев, Р.К. Арыкбаев// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2008. – № 15. – С.18 – 21.

508. Назаров, В.Н. К вопросу о методологии финансово-правового исследования публичных и частных интересов в финансовом праве/В.Н. Назаров// Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 29 – 32.

509. Новоселов, В.И. К вопросу об административных договорах/ В.И. Новоселов//Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 40 – 45.

510. Ноздрачев, А.Ф. Правовая природа госзаказов/А.Ф. Ноздрачев// Советское государство и право. 1990. – № 3. – С. 44 – 54.

511. Нуриахметов, Н.М. Правовой механизм финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг/Н.М. Нуриахметов//Финансовое право. – 2016. – № 9. – С. 7 – 12.

512. Овчарова, Е.В. Система финансового контроля и правовой механизм его реализации/Е.В. Овчарова//Государство и право. –2012. – № 12. – С. 44 – 51.

513. Озеряков, А.С. Финансовый аудит и аудит эффективности в системе ГФК/А.С. Озеряков//Финансы. – 2008. – № 10. – С. 79, 80.

514. Пауль, А.Г. Бюджетный кодекс Российской Федерации: современные ориентиры предмета регулирования/А.Г. Пауль//Финансовое право. – 2019. – № 2. – С. 19 – 23.

515. Пахомова, Л.М. Проблемы дефиниций правового регулирования системы публичных закупок/Л.Н. Пахомова//ARS ADMINISTRANDI. – 2019. – № 2. – С. 184 – 199.

516. Писенко, К.А. Публичные и частные закупки: основания и проблемы дифференцированного подхода к регулированию/К.А. Писенко//Финансовое право. – 2013. – № 12. – С. 13 – 17.

517. Плетников, В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование/ В.С. Плетников//Научный ежегодник ИФиП УрО РАН. – 2016. – Том 16. – Вып. 2. – С. 121 – 135.

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

519. Поветкина, Н.А. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности/ Н.А. Поветкина//Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 8. – С. 65 – 70.

520. Поветкина, Н.А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации/Н.А. Поветкина//Журнал российского права. – 2015. – № 8. – С. 77 – 89.

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

522. Поветкина, Н.А. Аудит эффективности использования бюджетных средств в системе финансового контроля/Н.А. Поветкина//Финансовый контроль в сфере публичных и частных интересов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г./под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. – С. 96 – 105.

523. Поветкина, Н.А. Государственные контракты: бюджетно-правовые основы или «барьеры»?/Н.А. Поветкина//Мониторинг правоприменения. – 2018. – № 2(27). – С. 27 – 31.

524. Поленина, С.В. Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права/С.В. Поленина//Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71 – 79.

525. Попова, К.А. Роль и функции государственной системы закупок/ К.А. Попова//Молодой ученый. – 2018. – № 47(233). – С. 271 – 273.

526. Потапенко, Е.Г. Комплексные образования в системе российского права/Е.Г. Потапенко//Известия Саратовского ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. – 2013. – Т. 13. – Вып. 3 (1). – С. 357 – 362.

527. Проданова, Н.А., Зацаринная, Е.И. Мировая практика государственных закупок: Сингапур/Н.А. Проданова, Е.И. Зацаринная//Вестник РЭУ им. Г.В. Плеханова. – 2015. – № 6(84). – С. 65 – 70.

528. Прошунин, М.М. Финансовый мониторинг как вид финансового контроля/М.М. Прошунин//Вестн. Том. гос. ун-та. – 2010. – № 330. – С. 105 – 110.

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

530. Разиньков П.И., Евсеева Е.М. Государственные закупки: понятие и сущность/П.И. Разиньков, Е.М. Евсеев//Проблемы управления в социально-гуманитарных, экономических и технических системах. Материалы всероссийской научно-практической конференции: в 2-х частях. Тверь, 2016. – С. 130 – 136.

531. Родионова, А.Б., Медведева, Н.В. Анализ роли общественного контроля в функционировании государственных органов Российской Федерации/А.Б. Родионова, Н.В. Медведева//Новое поколение. – 2018. – № 15. – С. 111 – 120.

532. Родионова, О.М. Метод правового регулирования публичных закупок в условиях цифровизации/О.М. Родионова//Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2020. – № 1. – С. 8 – 11.

533. Рыбаков, В.А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) / В.А. Рыбаков // Государство и право. – 2010. – № 8. – С. 81–85.

534. Рыбакова, С.В. Публичный финансовый контроль и надзор/ С.В. Рыбакова//Финансовое право. – 2014. – № 12. – С. 23 – 29.

535. Рыбакова, С.В. Савина, А.В. Изменение содержания принципа прозрачности (открытости) в условиях функционирования бюджетной системы с применением цифровых технологий/С.В. Рыбакова, А.В. Савина//Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 10. – С. 38 – 46.

536. Рябова, Е.В. Публичный финансовый контроль: выявление сущности явления/Е.В. Рябова//Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2019. – № 2. – С. 103 – 123.

537. Рябова, Е.В. Финансовая система государства и предмет финансового права/Е.В. Рябова//Финансовое право. – 2018. – № 4. – С. 11 – 14.

538. Рябова, Е.В. Государственный аудит: возможность закрепления данного понятия в российском законодательстве/Е.В. Рябова//Юридический мир. – 2013. – № 2. – С. 12 – 15.

539. Рябова, Е.В. Характеристика правовых принципов управления бюджетными средствами и анализ их реализации/Е.В. Рябова//Финансовое право. – 2014. – № 7. – С. 15 – 19.

540. Садовский, В.Н. Системный подход и общая теория систем: статус, основные проблемы и перспективы развития/В.Н. Садовский//Системные исследования. М.: Наука, 1980. – С. 29 – 54.

541. Салыгин, Е.Н. Моделирование в праве: проблемы и перспективы/ Е.Н. Салыгин//Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2013. – № 3. – С.12 – 35.

542. Саттарова, Н.А. О правовых аспектах ценообразования/ Н.А. Саттарова//Финансовое право. – 2010. – № 5. – С. 14 – 17.

543. Саттарова, Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок/Н.А. Саттарова// Юридический мир. – 2014. – № 1. – С. 56 – 60.

544. Саттарова, Н.А. Государственное регулирование ценообразования и государственные услуги: некоторые вопросы правового регулирования//Финансовая система: экономические и правовые проблемы ее функционирования (в кризисных и посткризисных условиях)/Н.А. Саттарова// Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Саратов, 2 июня 2010. – С. 173 – 176.

545. Саунин, А.Н. Роль аудита эффективности в государственном финансовом контроле/А.Н. Саунин//Финансы. – 2004. – № 9. – С. 54 – 55.

546. Севальнев, В.В. Антикоррупционное законодательство Российской Федерации и китайской Народной Республики: сравнительно-правовой аспект/ В.В. Севальнев//Журнал российского права. – 2015. – № 10. – С. 151–156.

547. Селюков, А.Д. Роль и структура финансовой деятельности государства как категории финансового права/А.Д. Селюков//Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 3(38). – С. 117 – 121.

548. Селюков, А.Д. Диалектика частных и публичных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства/А.Д. Селюков// Финансовое право. – 2015. – № 11. – С. 10 – 14.

549. Селюков, А.Д. Частные финансы как объект финансовой деятельности государства//Финансовая деятельность в сфере публичных и частных финансов: современное состояние и перспективы развития: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 27 ноября 2015 г./ под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2016. С. 138 – 145.

550. Скурко, Е.В. Метод социально-правового моделирования в решении задач правотворчества/Е.В. Скурко//Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 103 – 106.

551. Смотрицкая, И.И., Черных, С.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики/И.И. Смотрицкая, С.И. Черных// Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 108 – 117.

552. Смотрицкая, И.И., Черных, С.И., Шувалов, С.С. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. Научный доклад. ИЭ РАН, 2014.

553. Смотрицкая, И.И., Шувалов С.С. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок)/ И.И. Смотрицкая, С.С. Шувалов//Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – № 5 (53). – С. 99 – 114.

554. Соколова, Э.Д. Применение норм публичного (финансового) права и норм частного (гражданского) права в регулировании финансовой сферы/ Э.Д. Соколова//Финансовое право. – 2015. – № 3. – С. 9 – 11.

555. Соколова, Э.Д. К вопросу о принципах финансового права/ Э.Д. Соколова//Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 3(33). – С. 215 – 219.

556. Стрельников, К.А. Моделирование как новое направление государственно-правовых исследований/К.А. Стрельников//Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3(33). – С. 2 – 4.

557. Стучка, П.И. Право-закон-техника/П.И. Стучка//Советское государство и революция права. – 1930. – № 1. – С. 98 – 102.

558. Суглобов, А.Е., Черкасова, Ю.И. Анализ зарубежного опыта бюджетного выравнивания//Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2009. № 3 (36). Том. 5. С. 68 – 75.

559. Сырых, В.М. Комплексные институты как компоненты системы российского права/В.М. Сырых//Журнал российского права. – 2002. – № 10. – С. 22 – 27.

560. Тихомиров, Ю.А. О теории правового регулирования: сравнительный анализ/Ю.А. Тихомиров//Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С. 5 – 13.

561. Тихомиров, Ю.А. Риск в праве: природа и причины/Ю.А. Тихомиров// Право и современные государства. – 2016. – № 6. – С. 9 – 19.

562. Токарева, Е.В. Защита прокурором публичного интереса в гражданском процессе/Е.В. Токарева//Человек и государство. – 2014. – № 3. – С. 337 – 349.

563. Турбанов, А.В. Современные подходы к определению предмета финансового права/А.В. Турбанов//Современная теория финансового права: научные и практические аспекты развития институтов Общей части финансового права: Материалы международной научно-практической конференции (Москва, 25 – 26 марта 2011 г.). М.: РАП. – 2012. – С. 17 – 24.

564. Федорченко, С.Н. Кадровая политика в современной России: проблема народного контроля/С.Н. Федорченко//Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. – 2008. – № 2. – С. 146 – 153.

565. Федчук, С.И. Некоторые вопросы финансирования бюджетных расходов на Украине, его признаки и формы в современных условиях/ С.И. Федчук//Финансовое право. – 2010. – № 5. – С. 6 – 10.

566. Фролов, И.Т. Гносеологические проблемы моделирования биологических систем/И.Т. Фролов//Вопросы философии. – 1961. – № 2. – С. 39 – 51.

567. Халфина, Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права/Р.О. Халфина//Вопросы советского административного и финансового права. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 182 – 214.

568. Харланд, К., Каллендар, Г., Найт, Л., Телген, Я., Тай, Хи., Уокер, Х. «Государственные закупки как рычаг государственной реформы: международные научные данные»//Международные сопоставления стратегий и практик государственных закупок – BMS факультет управления и внедрения технологий. 2006. [Электронный ресурс] URL: https://research.utwente.nl/en/publications/public-procurement-as-a-lever-of-government-reform-international- (дата обращения: 30.06.2024).

569. Химичева, Н.И. Проблемы финансового права на новом этапе развития российского государства/Н.И. Химичева//Финансовое право. – 2006. – № 4. – С. 26 – 29.

570. Химичева, Н.И. Научно-обоснованные принципы финансового права как вектор его действия, развития и формирования новой идеологии преподавания/Н.И. Химичева//Финансовое право. – 2009. – № 2. – С. 2 – 6.

571. Химичева, Н.И. Вопросы развития современного российского финансового законодательства в аспектах его содержания и форм/Н.И. Химичева// Очерки финансово-правовой науки современности: монография/под общ. ред. Л.К. Вороновой и Н.И. Химичевой. Минск; Харьков: Право, 2011. – С. 171 – 186.

572. Цинделиани И.А. Публичные и частные начала в формировании комплексных образований в системе финансового права/И.А. Цинделиани// Соотношение публичного и частного в правовом регулировании финансовых и смежных экономических отношений. Материалы международной научно-практической конференции. М.: РАП, 2012. С. 364 – 379.

573. Цинделиани, И.А. Финансово-контрольное право как подотрасль финансового права/И.А. Цинделиани//Финансовый контроль в сфере публичных и частных интересов: Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 25 ноября 2016 г./под ред. И.А. Цинделиани. М.: РГУП, 2017. – С. 408 – 418.

574. Цинделиани, И.А. Система бюджетного права: современные концептуальные расходы/И.А. Цинделиани//Бюджетная система государства в условиях развития цифровой экономики: правовые и экономические аспекты: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 29 – 30 ноября 2019 г. М.: РГУП, 2020. – С. 631 – 641.

575. Цинделиани, И.А. Принципы финансового права/И.А. Цинделиани// Финансовое право. – 2019. – № 4. – С. 3 – 9.

576. Цинделиани, И.А. Система финансового права/И.А. Цинделиани// Финансовое право. – 2018. – № 10. – С. 23 – 29.

577. Цинделиани, И.А. Система бюджетного права/ И.А. Цинделиани//Государство и право. – 2010. – № 5. – С. 55 – 60.

578. Черемухин, С.А. Государственные закупки: содержание и роль в развитии экономики/С.А. Черемухин/Вестник ТГУ. – 2010. – № 2(82). – С. 31 –36.

579. Чиркин, В.Е. Конституция и социальное государство: юридические и фактические индикаторы/В.Е. Чиркин//Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 24 – 37.

580. Шевченко М., Ошурков А. Государственный заказ – что это такое и что должен знать о нем третий сектор/М. Шевченко, А. Ошурков// Предотвращение коррупции в бюджетном процессе. СПб.: Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия». 2002. – С.41 – 56.

581. Шешукова, Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику/Т.Г. Шешукова//Международный бухгалтерский учет. – 2018. – № 21(5). – С. 520 – 527.

582. Шмелева, М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта/М.В. Шмелева//Вестник Саратовской государственной юридической академии. –2015. – № 2(103). – С. 248 – 253.

583. Шохин, С.О. Контроль, надзор и аудит в финансовой сфере/ С.О. Шохин//Финансовое право. – 2018. – № 12. – С. 7 – 9.

584. Шумакова, О.С. Правовая проблема отождествления понятий «финансового» и «бюджетного контроля» в российской правовой науке/ О.С. Шумакова//Известия Юго-Западного гос. университета. Серия: История и право. 2012. № 1. Ч. 2. С. 158 – 161.

585. Якушев, В.С. О понятии правового института/В.С. Якушев// Правоведение. –1970. – № 6. – С. 61 – 67.

586. Ялбулганов, А.А. Финансовый контроль как институт финансового права/А.А. Ялбулганов//Юрист. – 1999. – № 4. – С. 43 –50.

587. Ялбулганов, А.А. Новый категорийный аппарат государственного финансового контроля/А.А. Ялбулганов//Финансовое право. – 2014. – № 8. – С. 10 – 16.

588. Ялбулганов, А.А., Лагутин, И.Б. Модернизация системы органов регионального финансового контроля/А.А. Ялбулганов, И.Б. Лагутин//Государство и право. – 2010. – № 12. – С. 42 – 50.

Издания на иностранных языках

589. Abdellatif, L.M., Zaky, M., Ramadan, M., Mazahreh, J., Elghandour, I. Transparency of law making and fiscal democracy in the Middle East//Public Sector Economics. – No. 43(1). – 2019. – P. 49 – 77.

590. Altsyvanovych, O.V., & Tsymbalenko, Ya.Yu. Theoretical and categorical analysis of the concept of public procurement and corruption risks in their implementation in Ukraine//Aspects of public administration. 2018. No. 9. P. 92 – 103.

591. Arrowsmith, S. Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement. International & Comparative Law Quarterly. – No. 47. – 1998. – P. 793 – 796.

592. Bandiera, O. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment/O. Bandiera, A. Prat, T. Valletti//American Economic Review. – 2009. – Vol. 99. – No.4. – P. 1278 – 1308.

593. Bertalanffy, L. von. System Theory. Fondations, Developmenl, Applications. N.Y., 1969. – 289 p.

594. Brenner, T., Pudelko, F. The effects of public research and subsidies on regional structural strength//Journal of evolutionary economics. – 2017. – Vol. 29. – Issue 5. – P. 1433 – 1458.

595. Campbel, H., Marshall, R. Utilitarism’s bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning//Planning Theory. – 2002. – Vol. 1(2). – P. 163 – 187.

596. Ciaian, P., & Swinnen, J. Credit market imperfections and the distribution of policy rents//American Journal of Agricultural Economics. – 2009. – № 91(4). – P. 1124 – 1139.

597. Gulati, R. Does Familiarty Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances//The Academy of Management Journal. 1995. Vol. 38. No. 1. P. 85 – 112.

598. Harris, C.L. (ed.) Government Spending and Land Values. Public Money and Private Gain. The University of Wisconsin Press, 1973.

599. Hennessy, D.A. The production effects of agricultural income support policies under uncertainty//American Journal of Agricultural Economics. – 1998. – № 80(1). – P. 46 – 57.

600. Ilyin, A.V., Ilyin, V.D. Variational online budgeting taking into account the priorities of expense items//Agris On-line Papers in Economics and Informatics. – 2016. – № 8(3). – P. 51 – 56.

601. Klotz, D. E., Chatterjee, K. Dual Sourcing in Repeated Procurement Competitions//Management Science. 1995. Vol. 41. Iss. 8. Aug. P. 1317 – 1327.

602. Kowalczyk, E. Koncepcja normatywna warunków zamówienia publicznego//Studia Prawnoustrojowe. – 2021. – No. 53. – P. 321 – 334. https://doi.org/10.31648/sp.6811

603. Lusk, M. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. David Osborne and Ted Gaebler. Reviewed by Mark Lusk, Boise State University//The Journal of Sociology & Social Welfare. – 2015. – Vol. 21. – Issue. 1. – P. 155 – 157.

604. Lyon, Th.P. Does Dual Sourcing Lower Procurement Costs?//The Journal of Industrial Economics. – 2006. June. – Vol. 54. – Iss. 2. – P. 223 – 252.

605. Lloyd, R.E., & McCue, C.P. WHAT IS PUBLIC PROCUREMENT? DEFINITIONAL PROBLEMS AND IMPLICATIONS. 2004. P. 1 – 29. – [Электронный ресурс] Режим доступа: https://www.semanticscholar.org/paper/WHAT-IS-PUBLIC-PROCUREMENT-DEFINITIONAL-PROBLEMS-Lloyd-McCue/b2e9f9e64be4416bb6f44be51cafd14d0df6fcdf (дата обращения: 29.07.2024)

606. Machoski Eduarda de Araujo Jevuks Matheus. Corruption in public health and its effects on the economic growth of Brazilian municipalities [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: URL: https://link.springer.com/article/10.1007/s10198-020-01162-3 (дата обращения: 08.08.2024).

607. Minviel J.J., & Latruffe L. Effect of public subsidies on farm technical efficiency: A meta-analysis of empirical results//Applied Economics. – 2017. – № 49(2). – P. 213 – 226.

608. Parker, D., Hartley, K. Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: A Case Study of UK Defence//Journal of Purchasing & Supply Management. 2003. Vol. 9. P. 97 – 108.

609. Sanger, C. The new Budget process and its implications for tax policy making//British Tax Review. – 2018. – No. 2. – P.168 – 175.

610. Sassatelli, R. & Scott, A. Novel food, new markets and trust regimes: responses to the erosion of consumers' confidence in Austria, Italy and the UK. European Societies. 2001. 3. P. 213 – 244.

611. Seyad, Sideek M. A legal analysis of the control of national budgets by the EU institutions//Journal of International Banking Law and Regulation. – 2015. – No. 30(5). – P. 251 – 260.

612. Svensson, J. Eight Questions about Corruption//The Journal of Economic Perspectives. – 2005. – Vol. 19. – No. 3. – P. 19 – 42.

613. Svensson, J. Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Selection of Firms//The Quarterly Journal of Economics. – 2003. (Feb.). – Vol. 118. – No. 1. – P. 207 – 230.

614. Tsindeliani, I., Gorbunova, O., Vershilo, T., Kikavets, V., Palozyan, O., Pisenko, K., Matyanova, E. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy//Informatologia. – 2019. – Vol. 52. – No. 1-2. – P. 17 – 27.

Диссертации и авторефераты диссертаций

615. Арбатская, Ю.В. Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты: автореф. дис. … канд. юрид. наук/ Ю.В. Арбатская. М., 2003. – 26 с.

616. Астафуров, Н.В. Правовое регулирование государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Н.В. Астафуров. – М., 2009. – 22 с.

617. Бабкова, Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук/Ю.Б. Бабкова. – М., 2010. – 29 с.

618. Бабкова, Ю.Б. Расходные обязательства в бюджетном праве: дис. … канд. юрид. наук/Ю.Б. Бабкова. – М., 2010. – 199 с.

619. Барыкин, Е.А. Организационно-правовые основы реализации принципа эффективности публичных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук/Е.А. Барыкин. – М., 2011. – 29 с.

620. Безруков, А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/А.С. Безруков. – Владимир, 2008. – 26 с.

621. Белов, В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/В.Е. Белов. – М., 2006. – 23 с.

622. Балакин, В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: дис. ... канд. юрид. наук/В.В. Балакин. – М., 2004. – 214 с.

623. Батурина, Ю.Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: дис. ... канд. юрид. наук/Ю.Б. Батурина. – М., 2001. – 149с.

624. Болтинова, О.В. Бюджетный процесс в Российской Федерации: теоретические основы и проблемы развития: автореф. дис. ... докт. юрид. наук/О.В. Болтинова. – М., 2008. – 43 с.

625. Бордунова, С.А. Правовое регулирование государственных и муниципальных заказов по законодательству Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук/С.А. Бордунова. – М., 2011. – 223 с.

626. Бурмистров, А.А. Становление и развитие института государственного заказа в России в XVII – начале XXI вв.: дис. ... канд. юрид. наук/А.А. Бурмистров. – Йошкар-Ола, 2013. – 226 с.

627. Валеев, А.Р. Эффективность бюджетных расходов: планирование и контроль (на примере Республики Татарстан): автореф. дис. … канд. экон. наук./А.Р. Валеев. – М., 2012. – 24 с.

628. Ванин, В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: правовые вопросы: автореф. дис. … докт. юрид. наук/В.В. Ванин. – Ростов н/Д., 2007. – 48 с.

629. Воронцов, О.Г. Принципы бюджетной системы Российской Федерации: теоретико-правовые основы реализации: дис. … канд. юрид. наук/ О.Г. Воронцов. – М., 2019. – 288 с.

630. Гладков, В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. … канд. юрид. наук/В.С. Гладков. – Ростов н/Д., 2008. – 193 с.

631. Горбунова, О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: автореф. дис. … докт. юрид. наук/О.Н. Горбунова. – М., 1996.

632. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: дис. ... докт. юрид. наук/Е.Ю. Грачева. – М., 2000. – 372 с.

633. Давлетшина, Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан): дис. … канд. экон. наук/Л.М. Давлетшина. – Казань, 2007. – 243 с.

634. Заботина, Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Н.Н. Заботина. – Волгоград, 2006. – 29 с.

635. Золотарева, А.Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/А.Б. Золотарева. – М., 2004. – 25 с.

636. Ивлиев, И.Ю. Правовое регулирование межбюджетных трансфертов: автореф. дис. … канд. юрид. наук/И.Ю. Ивлиев. – М., 2010. – 31 с.

637. Ильин, А.В. Расходы бюджета в конституционном государстве: дис. ... докт. юрид. наук/А.В. Ильин. – СПб., 2016. – 54 с.

638. Кикавец, В.В. Административно правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук/ В.В. Кикавец. – М., 2010. – 201 с.

639. Ковалева, Н.А. Правовые основы финансового контроля в СССР: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Н.А. Ковалева. М., 1975.

640. Комягин, Д.Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Д.Л. Комягин. – М., 2005. – 22 с.

641. Крынская, Б.А. Основные вопросы советского бюджетно-финансового права в первой фазе развития социалистического государства: дис. … канд. юрид. наук/Б.А. Крынская. – М., 1946. – 386 с.

642. Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. … канд. юрид. наук/В.И. Кузнецов. – М., 2005. – 226 с.

643. Курбатова, С.С. Субсидии в системе форм расходов бюджета: проблемы правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук/С.С. Курбатова. – СПб., 2016. – 188 с.

644. Кутафин, О.Е. Плановая деятельность Советского государства: государственно-правовой аспект: дис. ... докт. юрид. наук/О.Е. Кутафин. – М., 1979. – 430 с.

645. Литвинова, Ю.М. Финансовый контроль в области таможенного дела: проблемы правового регулирования и правоприменения: автореф. дис... канд. юрид. наук/Ю.М. Литвинова. – Саратов, 2011. – 24 с.

646. Лиходаева, Н.Г. Правовые основы внутреннего финансового контроля в кредитных организациях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Н.Г. Лиходаева. – Саратов, 2013. – 26 с.

647. Ломаев, А.Ю. Публичный интерес как правовая категория: автореф. дис. … канд. юрид. наук/А.Ю. Ломаев. – Казань, 2012. – 22 с.

648. Малыхина, Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности

финансово-правового регулирования: дис. … канд. юрид. наук/Е.А. Малыхина. – Саратов, 2015. – 239 с.

649. Мараев, К.Е. Административно-правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук/К.Е. Мараев. – М., 2018. – 191 с.

650. Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук/К.Б. Маркелов. – М., 2012. – 166 с.

651. Масалытина, С.В. Юридические формы государственной деятельности в условиях политико-правовой модернизации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/С.В. Масалытина. – Белгород, 2009. – 24 с.

652. Маслаков, А.В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: дис. ... канд. юрид. наук/А.В. Маслаков. – Самара, 2010. – 180 с.

653. Матненко, А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: дис. ... докт. юрид. наук/А.С. Матненко. – Омск, 2009. – 42 с.

654. Мельников, В.В. Совершенствование механизма государственных закупок на основе повышения эффективности конкурсных торгов в Российской Федерации: дис. … канд. экон. наук/В.В. Мельников. – Новосибирск, 2005. – 182 с.

655. Мельников, В.В. Теория и методология институциональной трансформации системы государственных и муниципальных закупок как механизма бюджетной политики: дис. ... докт. экон. наук/В.В. Мельников. – Новосибирск, 2021. – 294 с.

656. Немченко, Л.И. Инструментарий оценки эффективности и векторы развития системы закупок в сфере государственных и муниципальных финансов: дис. … канд. экон. наук/Л.И. Немченко. – Краснодар, 2017. – 162 с.

657. Погосян, Н.Д. Счетная палата Российской Федерации (Конституционно-правовой статус): автореф. ... докт. юрид. наук/Н.Д. Погосян. – М., 1998. – 46 с.

658. Прокопович, Г.А. Теоретическая модель юридической ответственности в публичном и частном праве: автореф. дис. ... докт. юрид. наук/ Г.А. Прокопович. – М., 2010. – 60 с.

659. Пятковская, Ю.В. Правовое регулирование расходов бюджета субъекта Российской Федерации: дис … докт. юрид. наук/Ю.В. Пятковская. – М., 2017. – 499 с.

660. Реуф, В.М. Специально-юридические принципы права: дис. … канд. юрид. наук/В.М. Реуф. – Самара, 2004. – 241 с.

661. Сизова, К.А. Таможенные преференции во внешнеторговой политике: автореф. дис. … канд. экон. наук/К.А. Сизова. – СПб., 2004. – 19 с.

662. Соколова, Э.Д. Теоретические аспекты правового регулирования финансовой деятельности государства и муниципальных образований: автореф. дис. ... докт. юрид. наук/Э.Д. Соколова. – М., 2008. – 46 с.

663. Смотрицкая, И.И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике: дис…докт. экон. наук/И.И. Смотрицкая. – М., 2009. – 325 с.

664. Соловьев, М.С. Административно-правовые основы публичных закупок: дис. ... канд. юрид. наук/М.С. Соловьев. – Екатеринбург, 2019. – 312 с.

665. Терехова, Е.В. Финансово-правовые аспекты негосударственного финансового контроля в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук/Е.В. Терехова. – М., 2007. – 22 с.

666. Тихомиров, А.С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: автореф. дис. … канд. юрид. наук/А.С. Тихомиров. – М., 2009. – 25 с.

667. Фрайберг, Т.В. Государственный (муниципальный) заказ как форма организации бюджетного финансирования: дис. … канд. экон. наук/ Т.В. Фрайберг. – Иркутск, 2006. – 300 с.

668. Цибиков, Б.Б. Правовая модель российского государства на современном этапе: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/Б.Б. Цибиков. – Казань, 2006. – 22 с.

669. Шевченко, Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. … докт. юрид. наук/Л.И. Шевченко. – Кемерово, 2001. – 364 с.

670. Шмалий, О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. … докт. юрид. наук/ О.В. Шмалий. – Ростов н/Д., 2011. – 409 с.

671. Шмелева, М.В. Концепция государственных (муниципальных) закупок в Российской Федерации: дис. … докт. юрид. наук/М.В. Шмелева. – Саратов, 2022. – 1134 с.

672. Юдин, В.А. Бюджетно-правовая природа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук/В.А. Юдин. – Москва, 2021. – 22 с.

673. Яковлева, И.Г. Запрос котировок и запрос предложений как способы закупок: дис. ... канд. юрид. наук/И.Г. Яковлева. – М., 2017. – 189 с.

Справочная литература

674. Арзуманова, Л.Л. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации/Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б.: под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Проспект, 2016. – 688 с.

675. Барихин, А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, переработанное и дополненное/А.Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2008. – 792 с.

676. Большая советская энциклопедия: в 30 т./Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1969-1978.

677. Большой коммерческий словарь/под ред. Т.Ф. Рябовой. М.: Война и мир, 1996. – 400 с.

678. Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: «Большая Российская энциклопедия»; СПб.: «Норинт», 2000. – 1456 с.: ил.

679. Борисов, А Б. Большой юридический словарь/А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2010. – 848 с.

680. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 3/ В. Даль. – М.: Русский язык, 1980. – 565 с.

681. Документ-позиция «Антитраст по-европейски: как направить российскую антимонопольную политику на развитие конкуренции//Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», 2014. – 60 с.

682. Краткий философский словарь/под ред. А.П. Алексеева. – М., Проспект, 2004. – 492 с.

683. Ожегов, С.И. Словарь русского языка/под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип./С И. Ожегов. – М.: Русский язык, 1989. – 750 с.

684. Райзберг, Б.А. Современный экономический словарь/Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. М.: Инфра-М, 2008. – 512 с.

685. Розенталь, М.М. Философский словарь/М.М. Розенталь. – М.: Политиздат; издание 3-е, 1975. – 496 с.

686. Словарь иностранных слов. – 11-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1984. – 608 с.

687. Словарь-справочник: экономика, внешняя торговля, выставки/авт.-сост. П.А. Кошель; под общ. ред. В.Л. Малькевича. – М.: О-во сохранения лит. наследия, 2012. – 344 с.

688. Философский энциклопедический словарь/редколл.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, ЛФ. Ильичев и др. – 2-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.

Ресурсы информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

689. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов. URL: http://zakupki.gov.ru (дата обращения: 08.08.2024 г.).

690. Официальный сайт Министерства Финансов РФ. URL: https://minfin.gov.ru/ru/.(дата обращения: 08.08.2024 г.).

691. Официальный сайт Международной организации высших органов финансового контроля (INTOSAI). URL: www.intosai.org (дата обращения: 08.08.2024 г.).

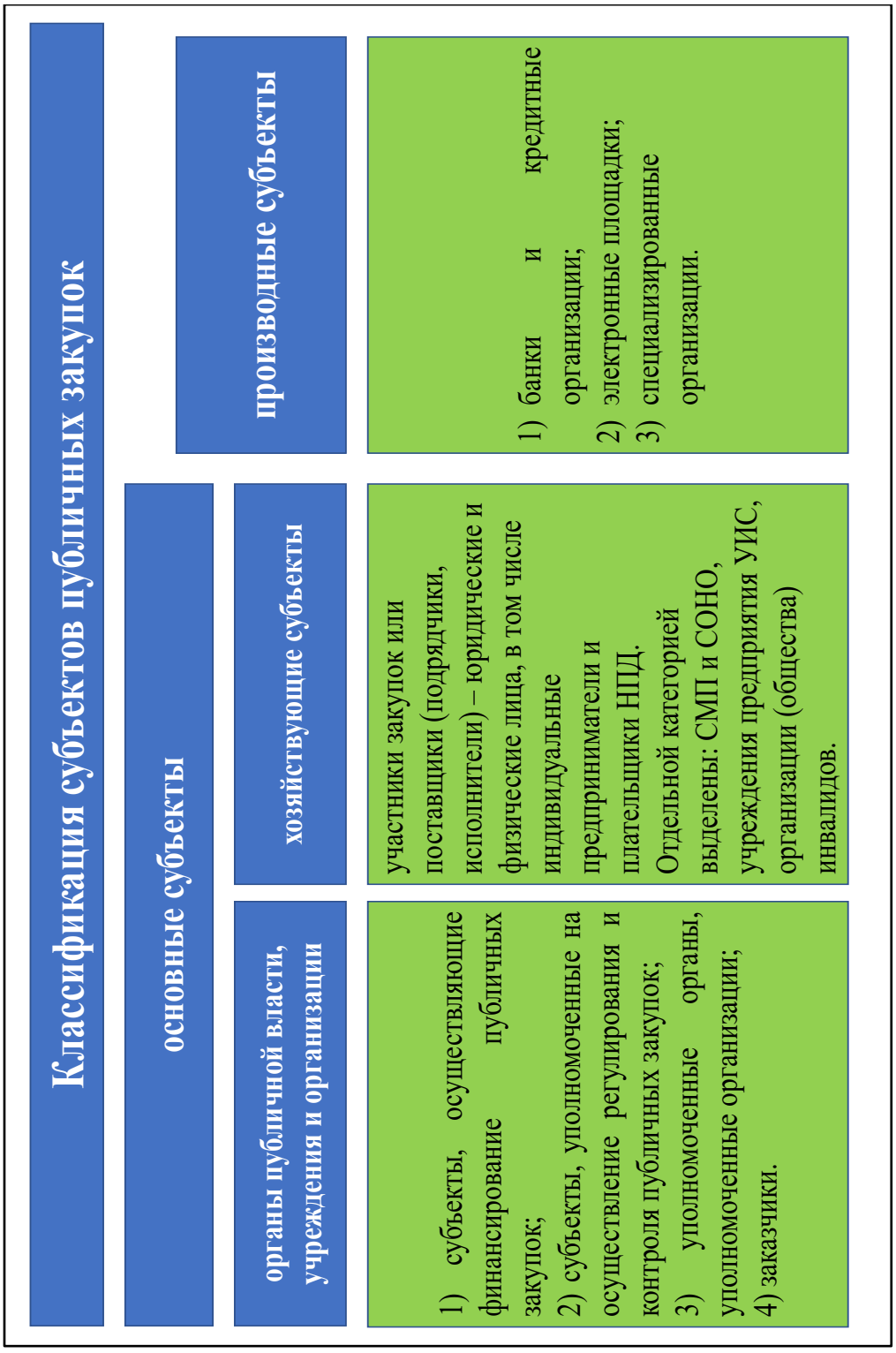
692. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации URL: www.ach.gov.ru (дата обращения: 08.08.2024).

693. Официальный сайт Контрольно-счетной палаты города Москвы. URL: www.ksp.mos.ru (дата обращения: 08.08.2024).

Приложения

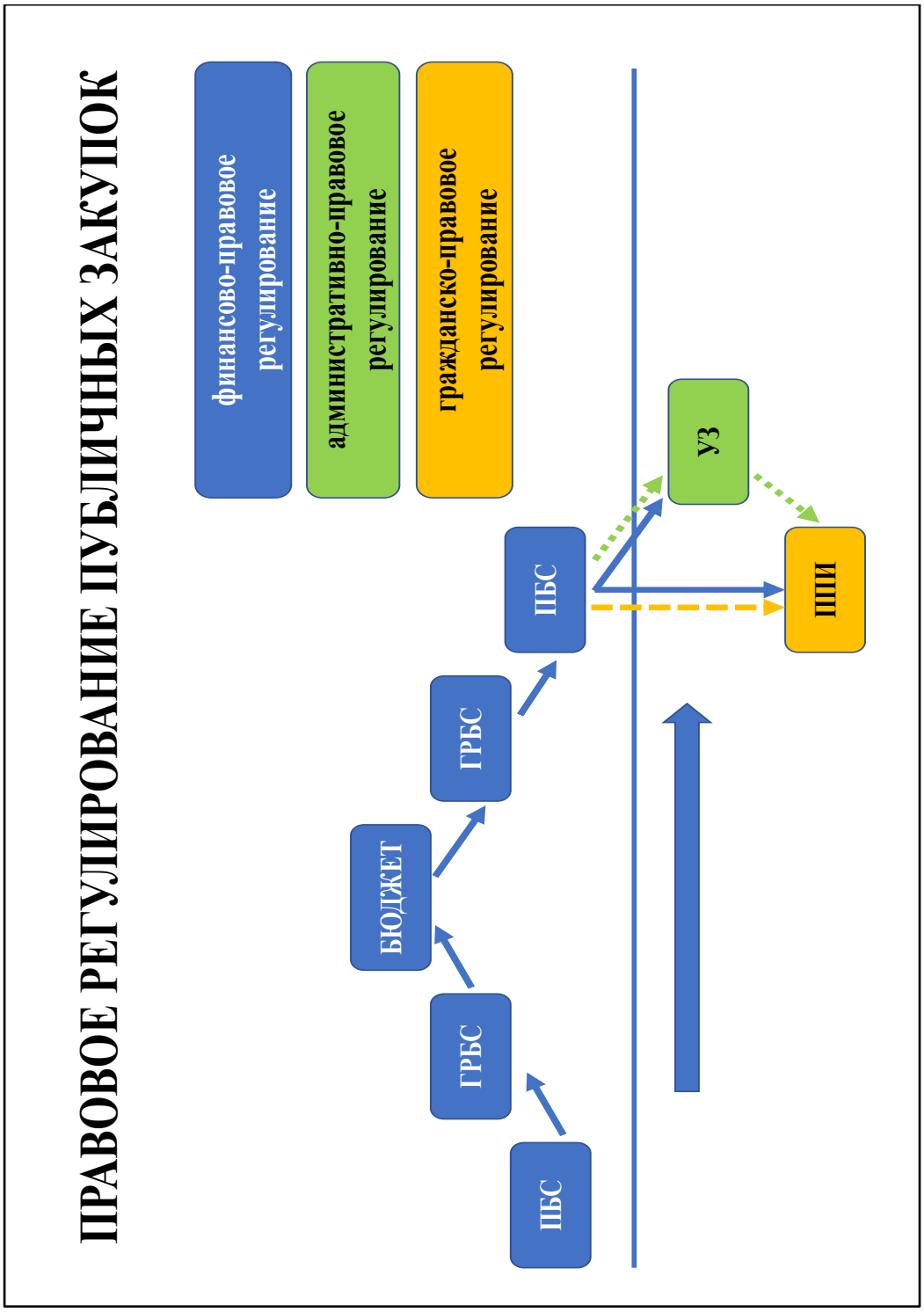
Приложение 1.

Классификация субъектов публичных закупок



Приложение 2.

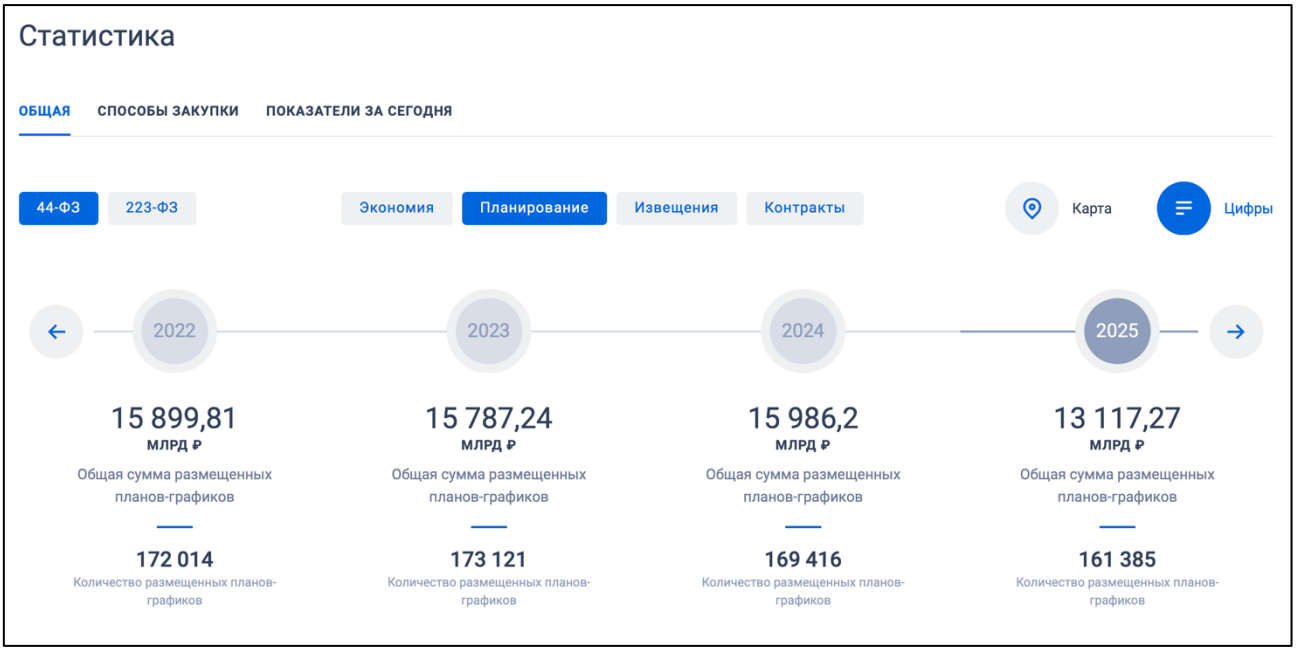
Правовое регулирование публичных закупок



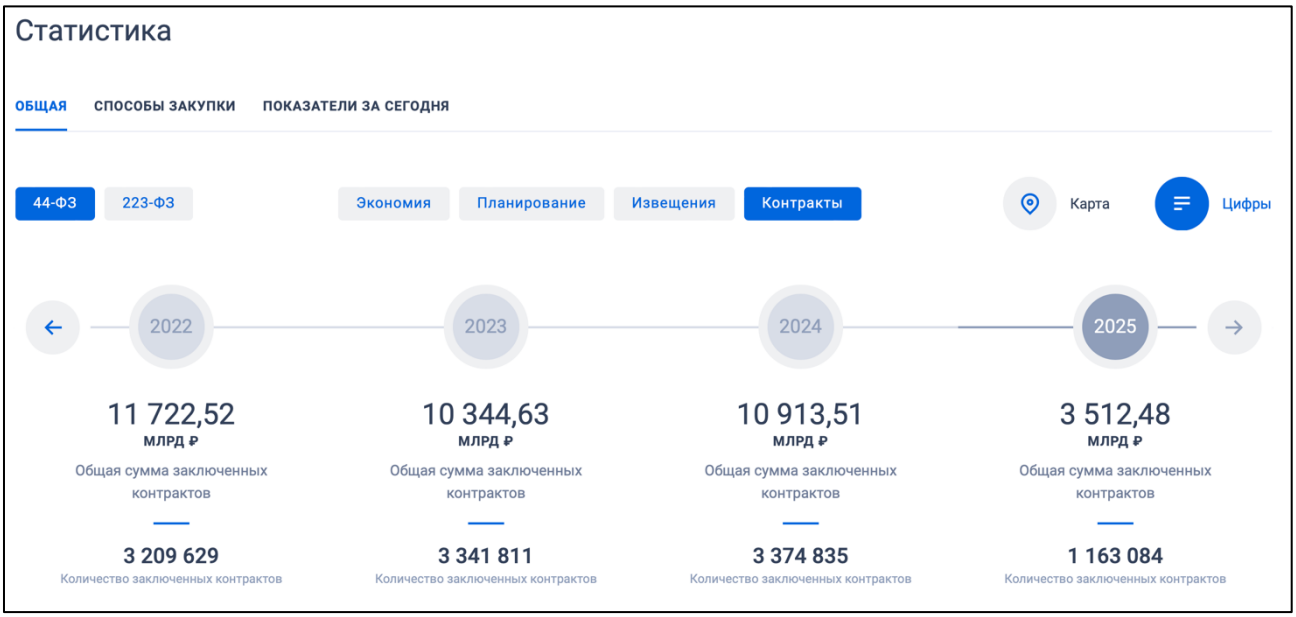
Приложение 3.

Статистические данные о расходах бюджетов, размещенные в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС)[731]

1) Суммы запланированных расходов федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетов:



2) Суммы расходов, фактически понесенных федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации, муниципальными бюджетами:

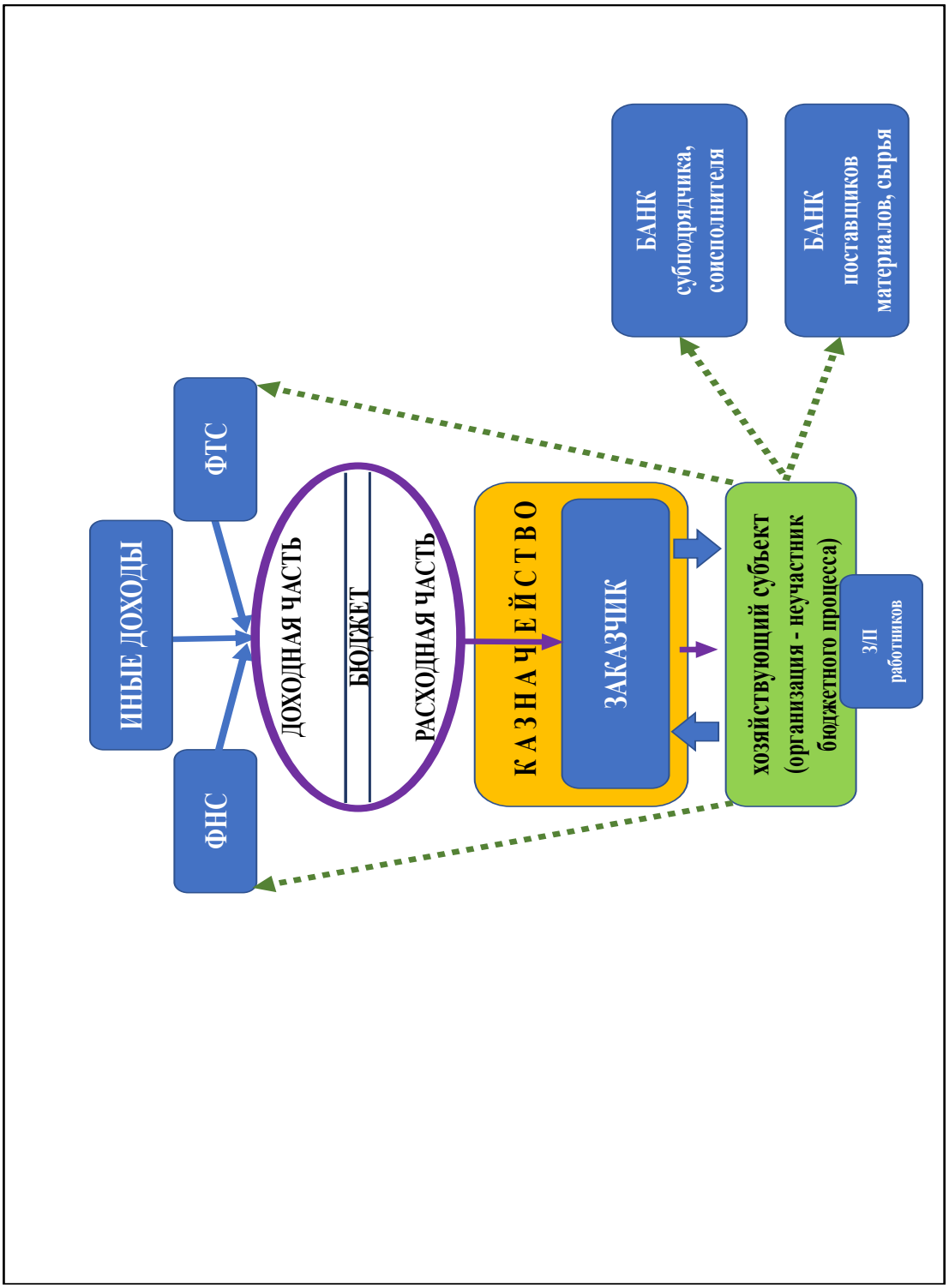


https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html

[731] Статистические данные официального сайта Единая информационная система в сфере закупок https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html#statAnchor [электронный доступ] – (дата обращения 04.04.2025)

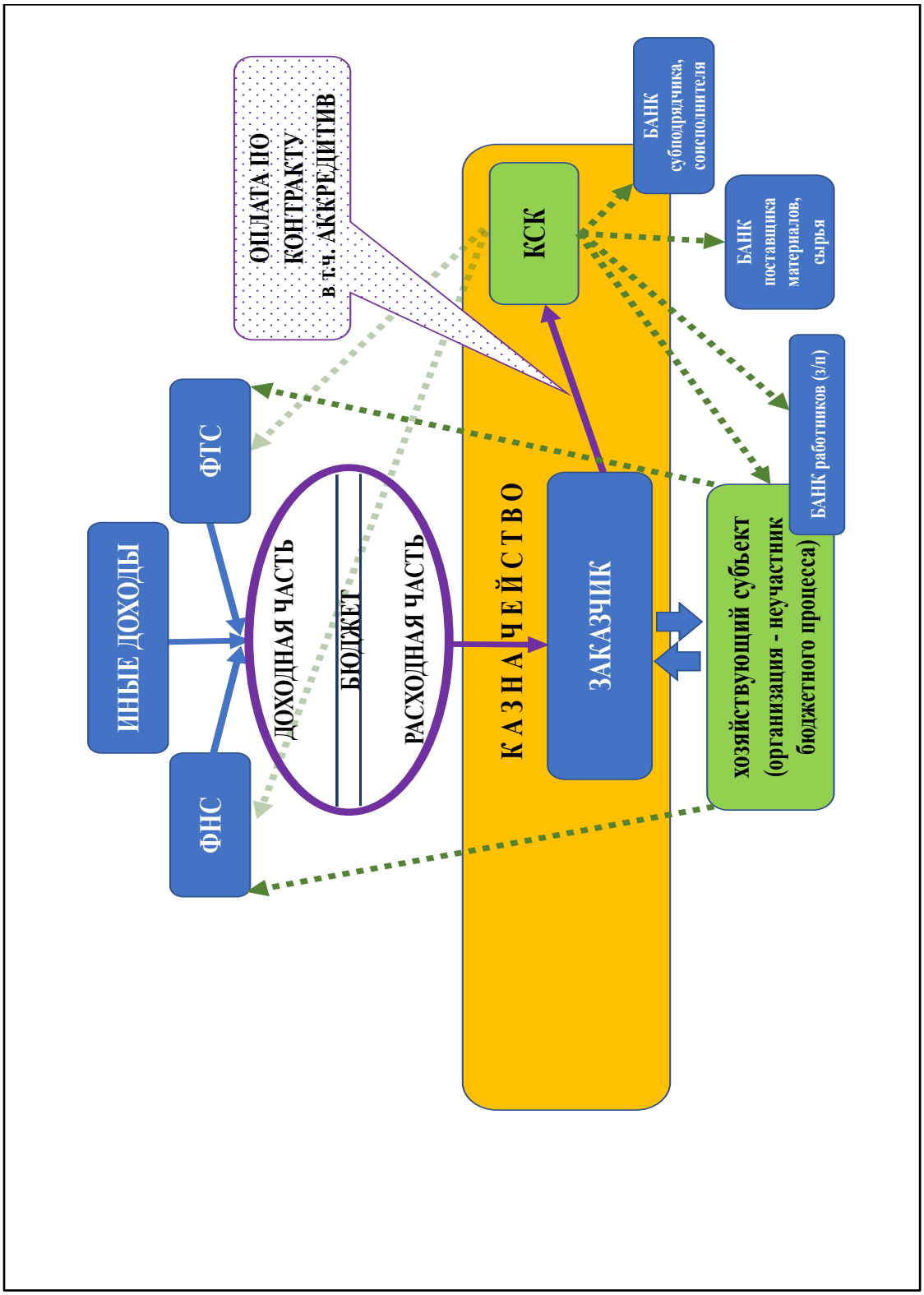
Приложение 4.

Бюджетная модель финансового обеспечения публичных закупок



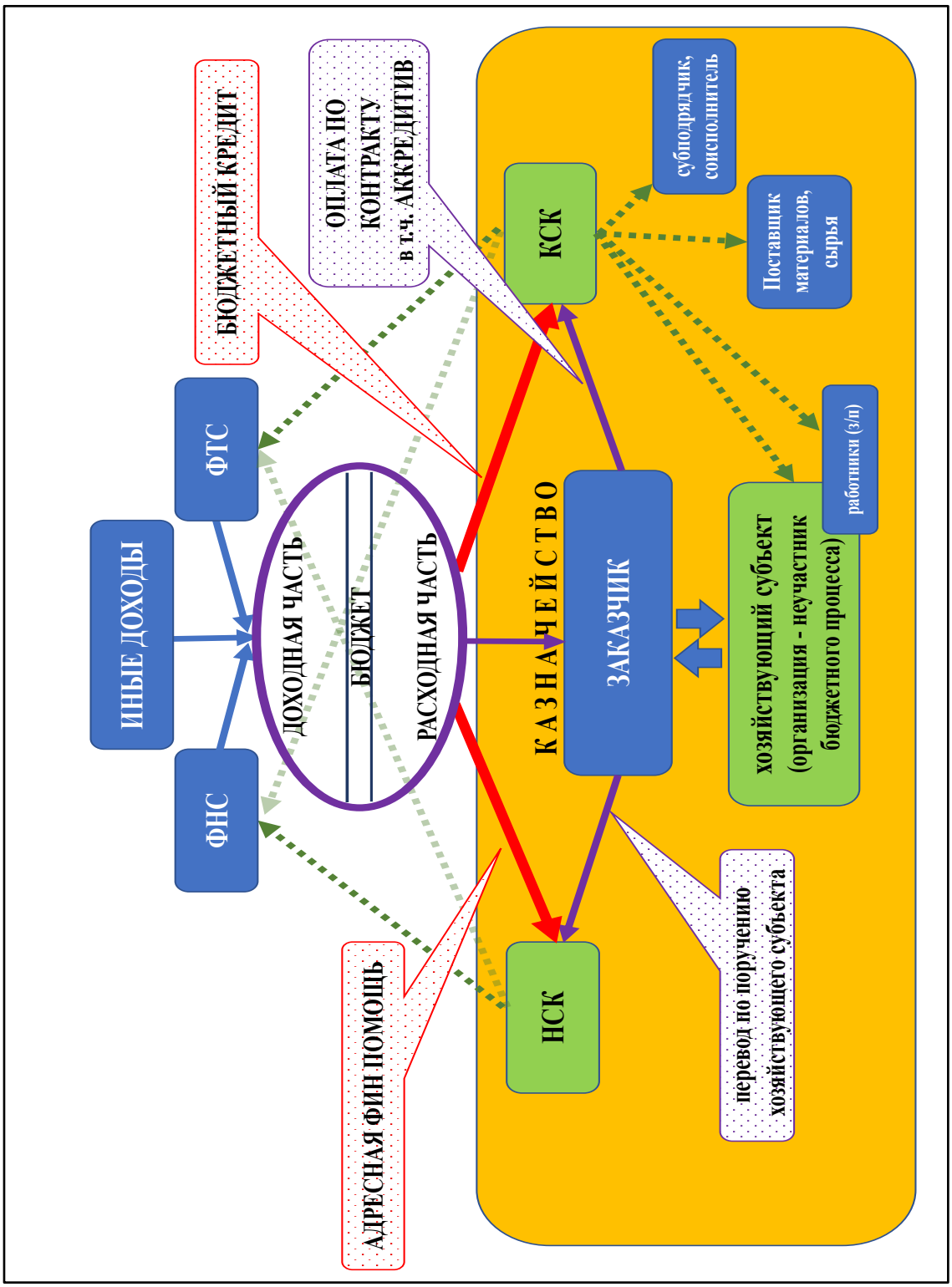
Приложение 5.

Казначейская модель финансового обеспечения публичных закупок



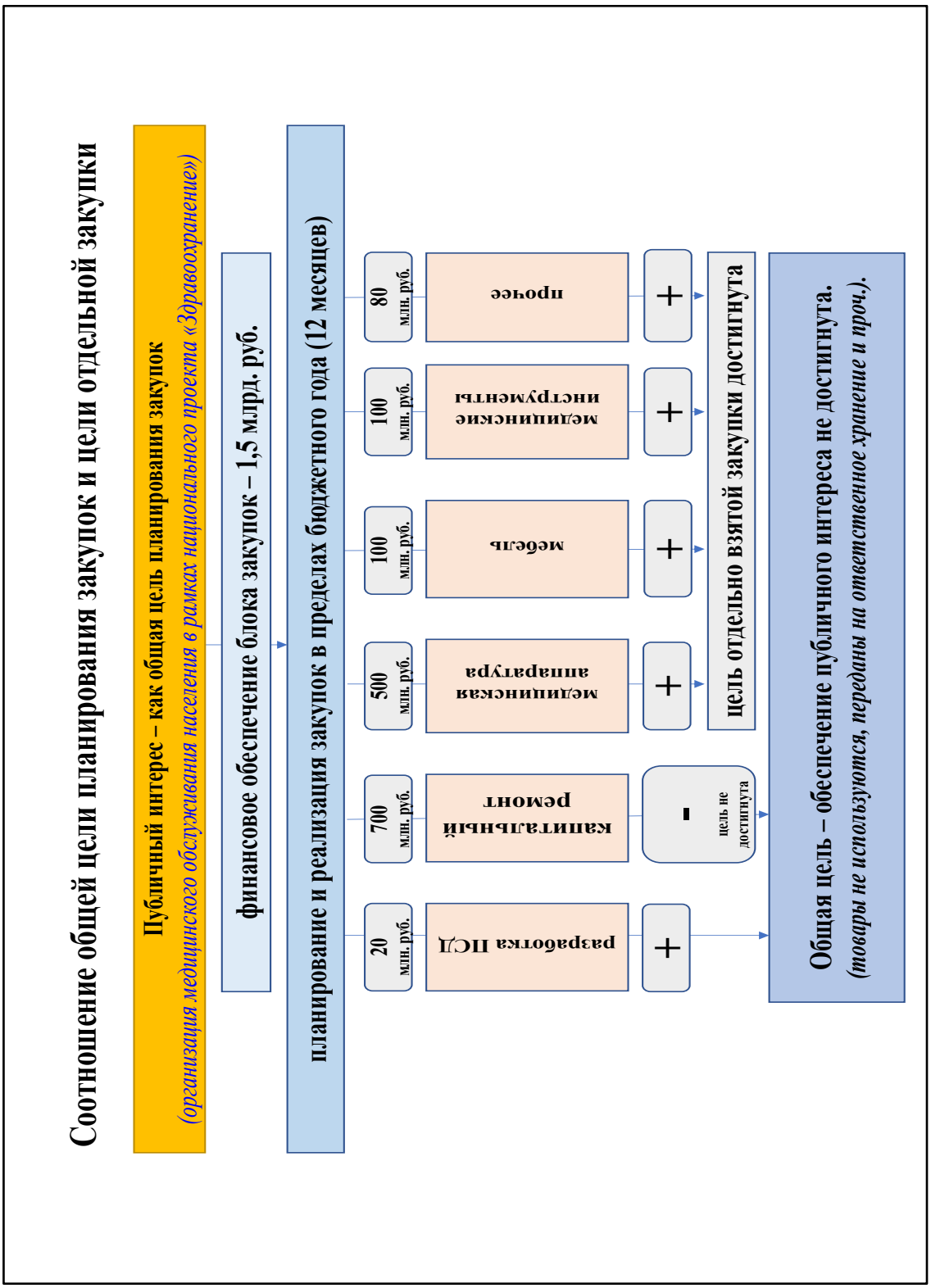
Приложение 6.

Казначейско-стимулирующая модель финансового обеспечения публичных закупок



Приложение 7.

Соотношение общей цели планирования закупок и цели одной закупки



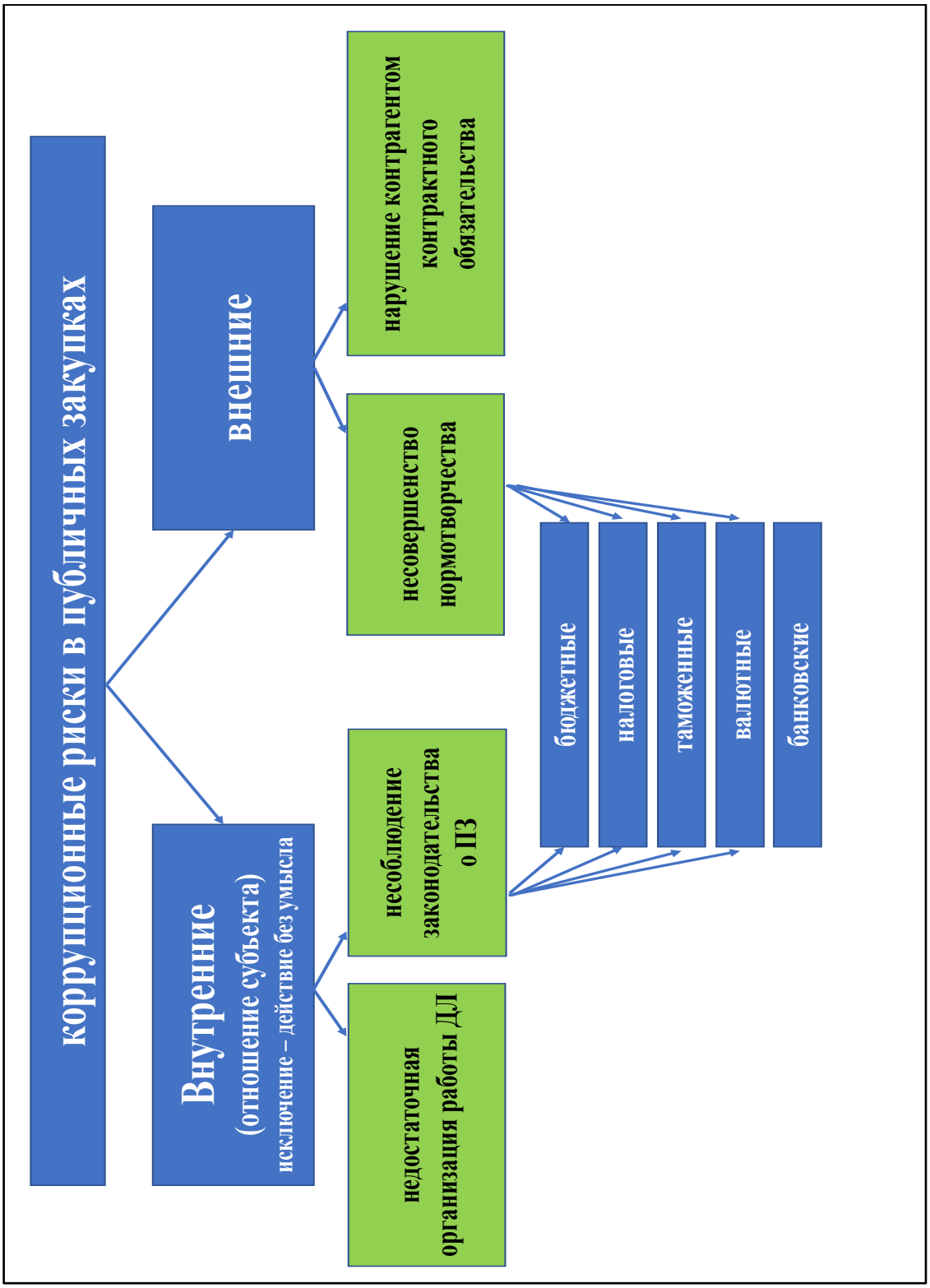
Приложение 8.

Общая схема организации публичных закупок и бюджетного процесса



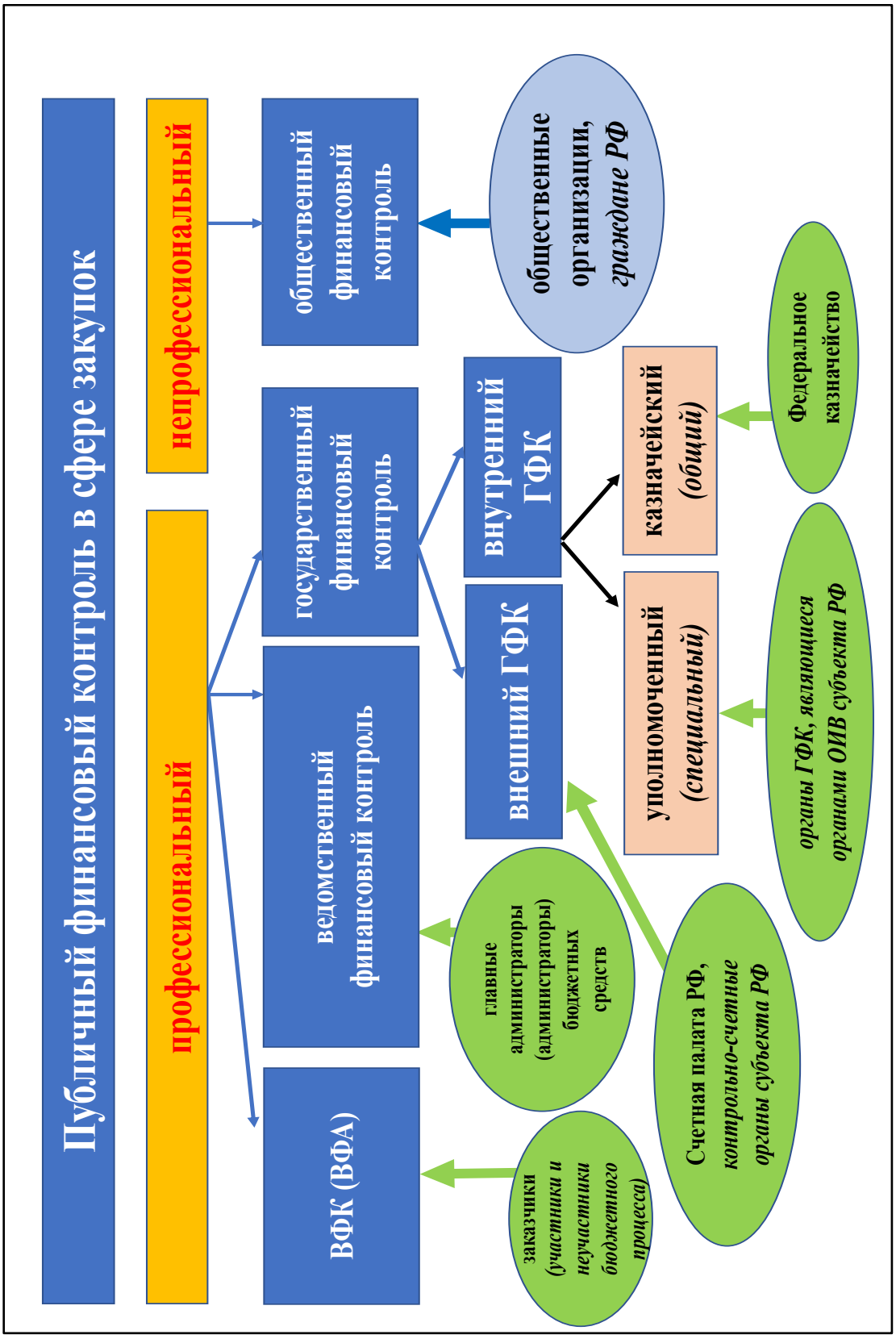
Приложение 9.

Коррупционные риски в публичных закупках



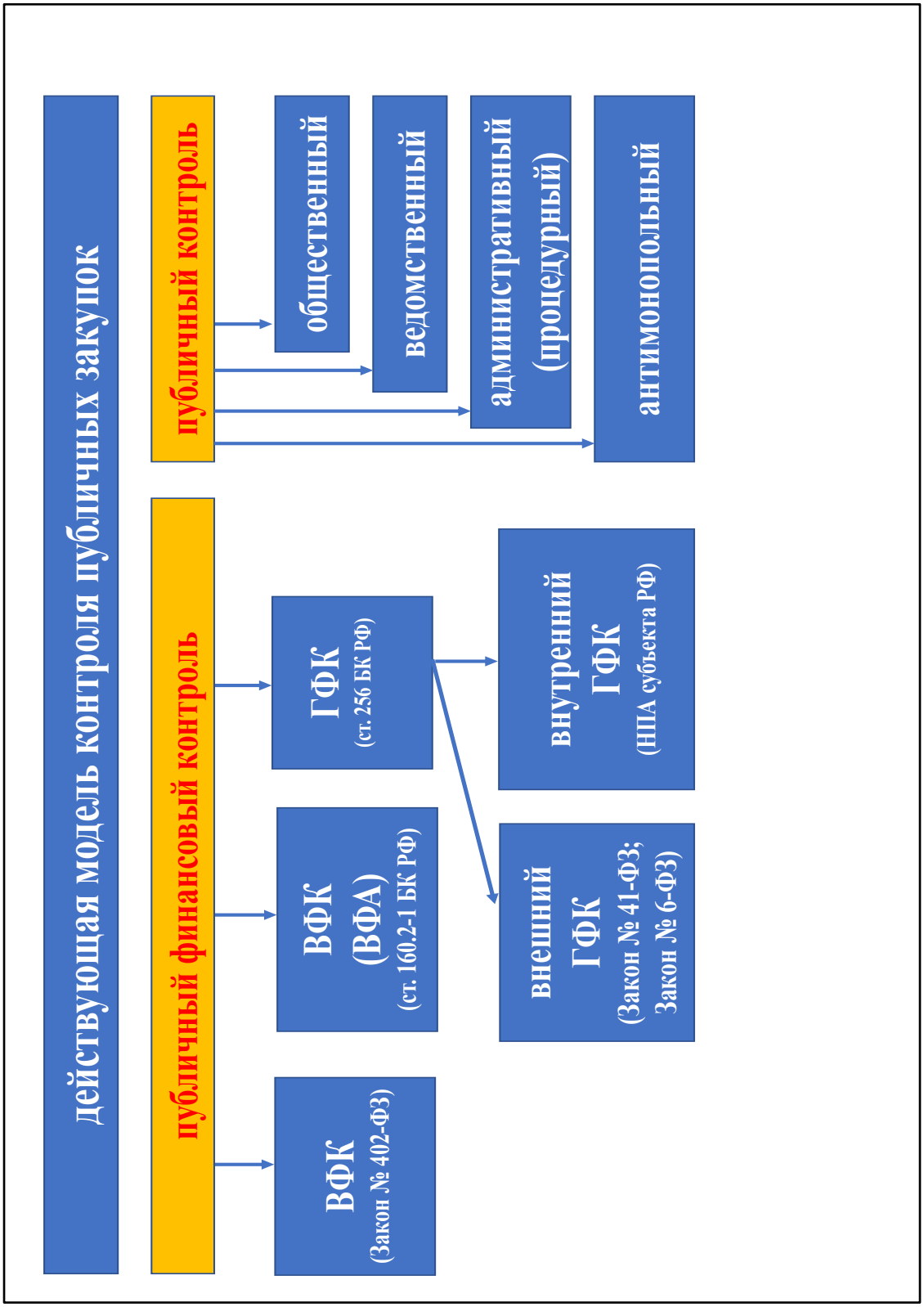
Приложение 10.

Публичный финансовый контроль в сфере закупок



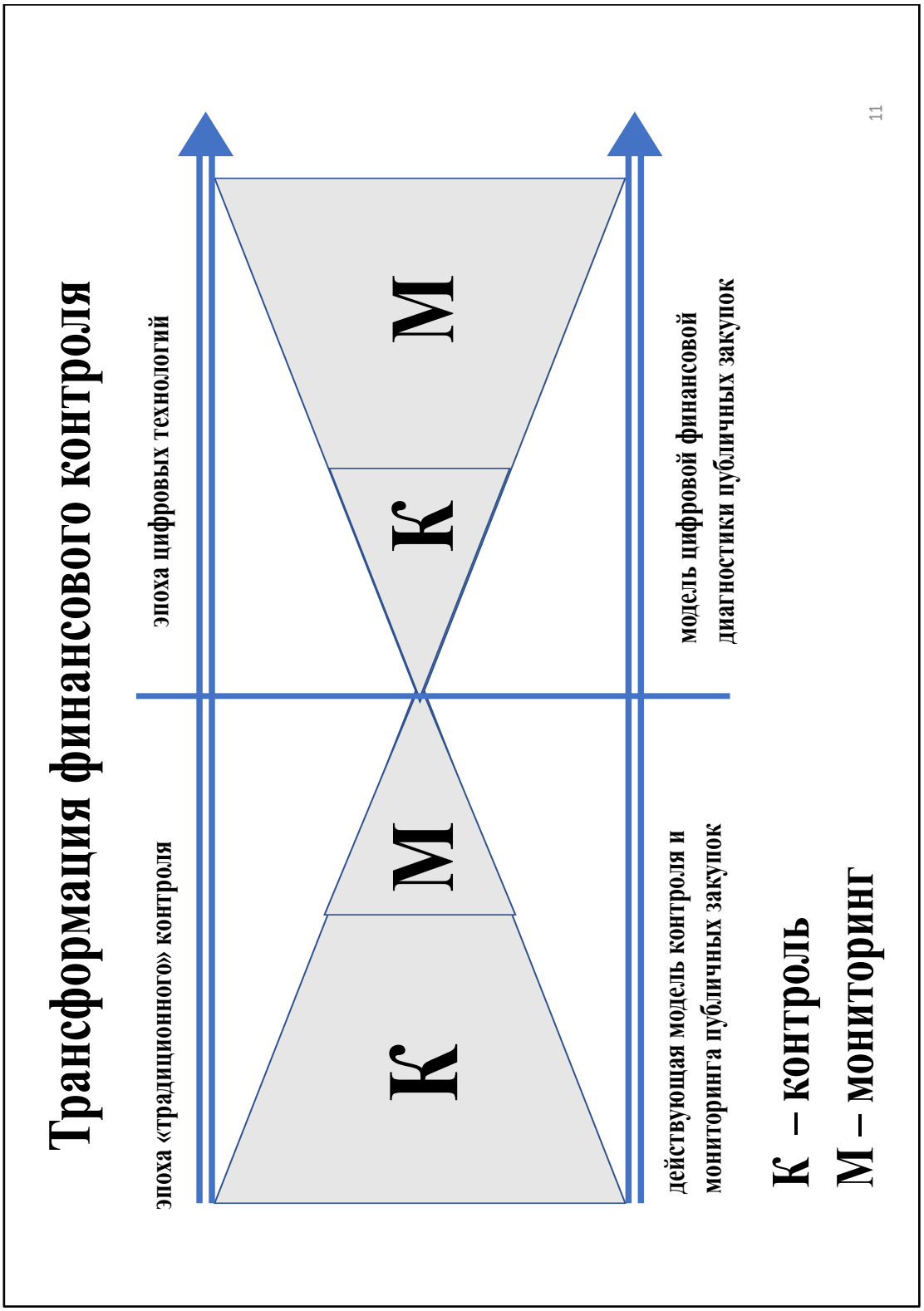
Приложение 11.

Структура публичного финансового контроля в действующей модели контроля публичных закупок



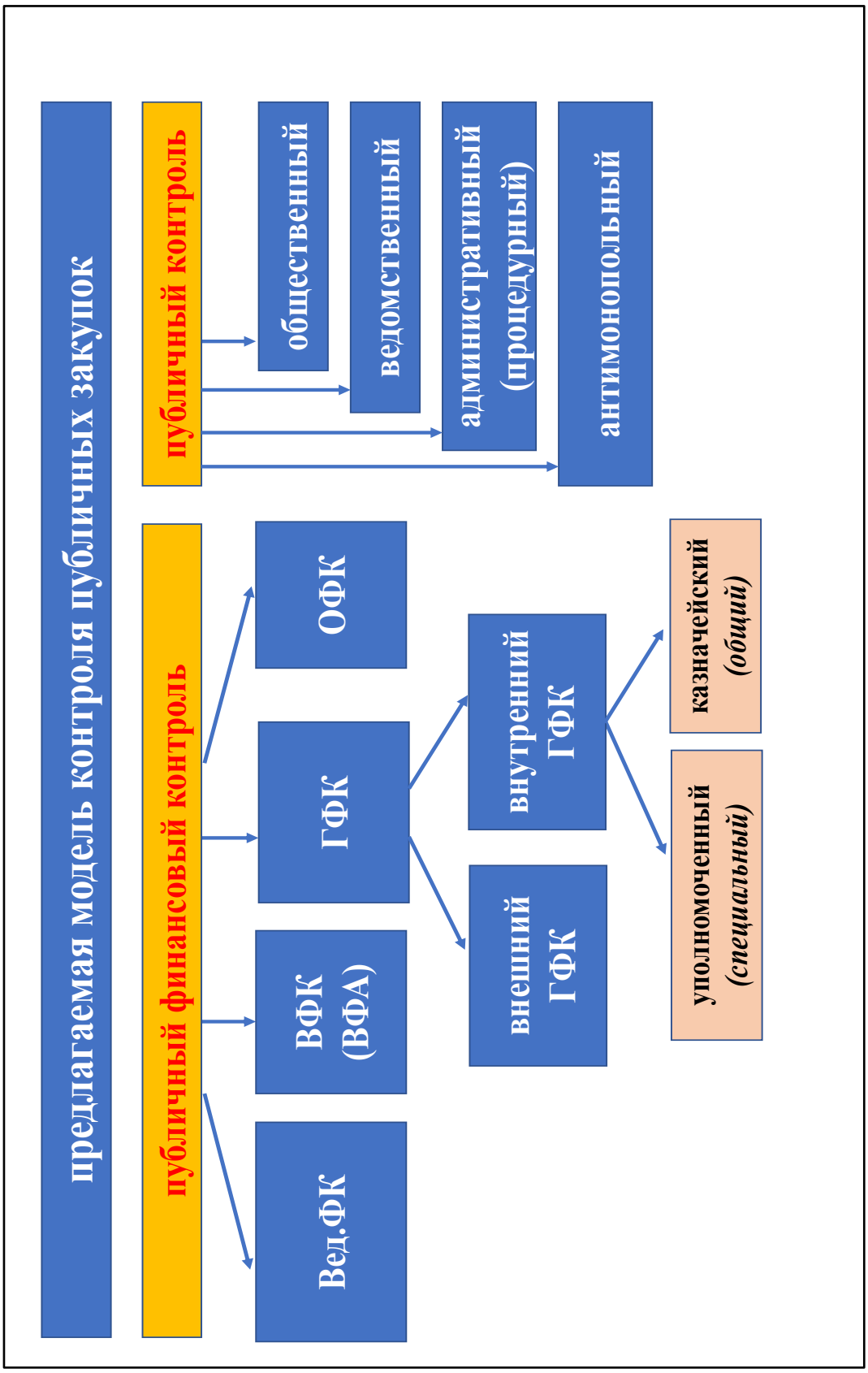
Приложение 12.

Трансформация финансового контроля публичных закупок



Приложение 13.

Предлагаемая модель контроля публичных закупок



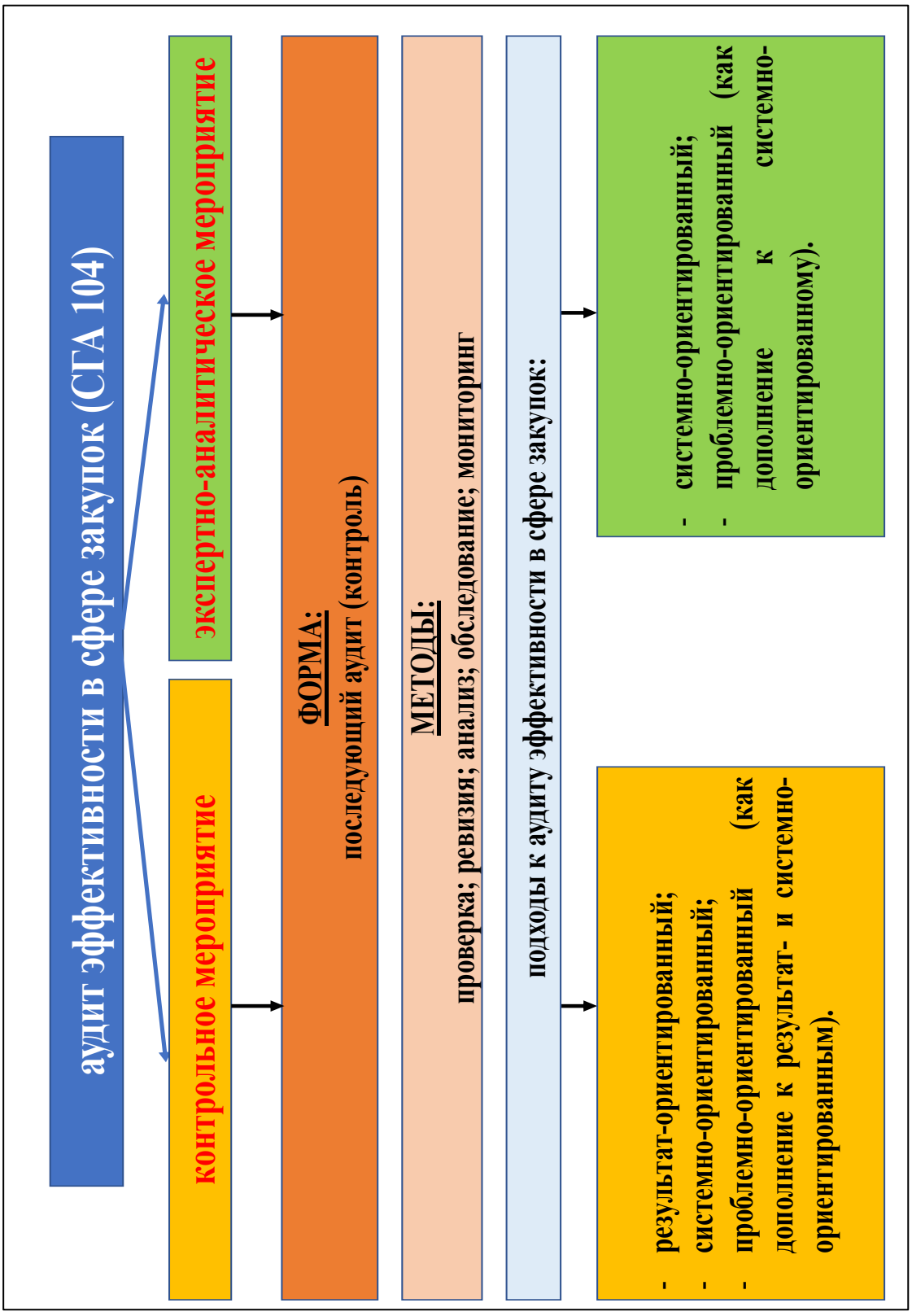
Приложение 14.

Аудит публичных закупок



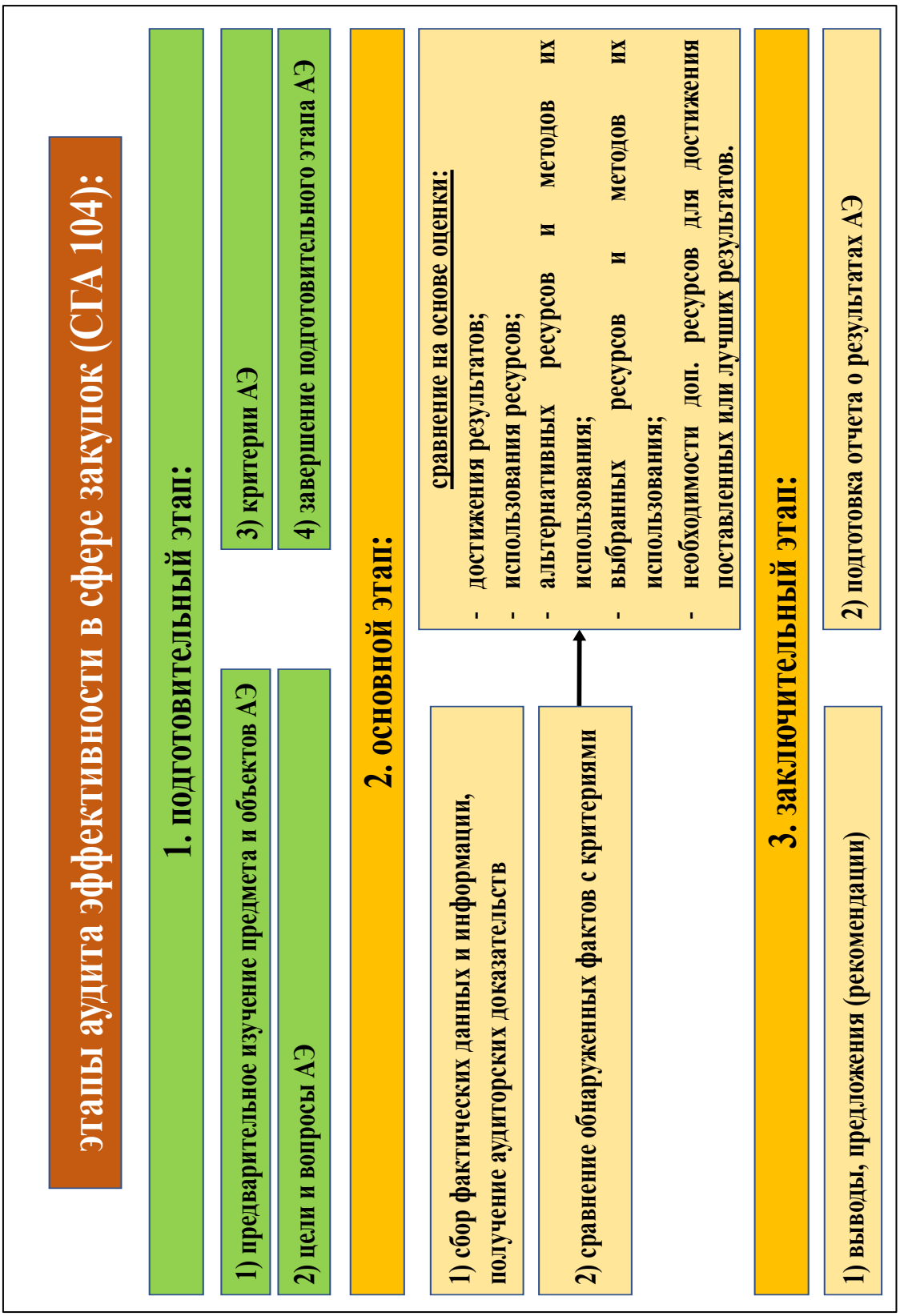
Приложение 15.

Аудит эффективности публичных закупок



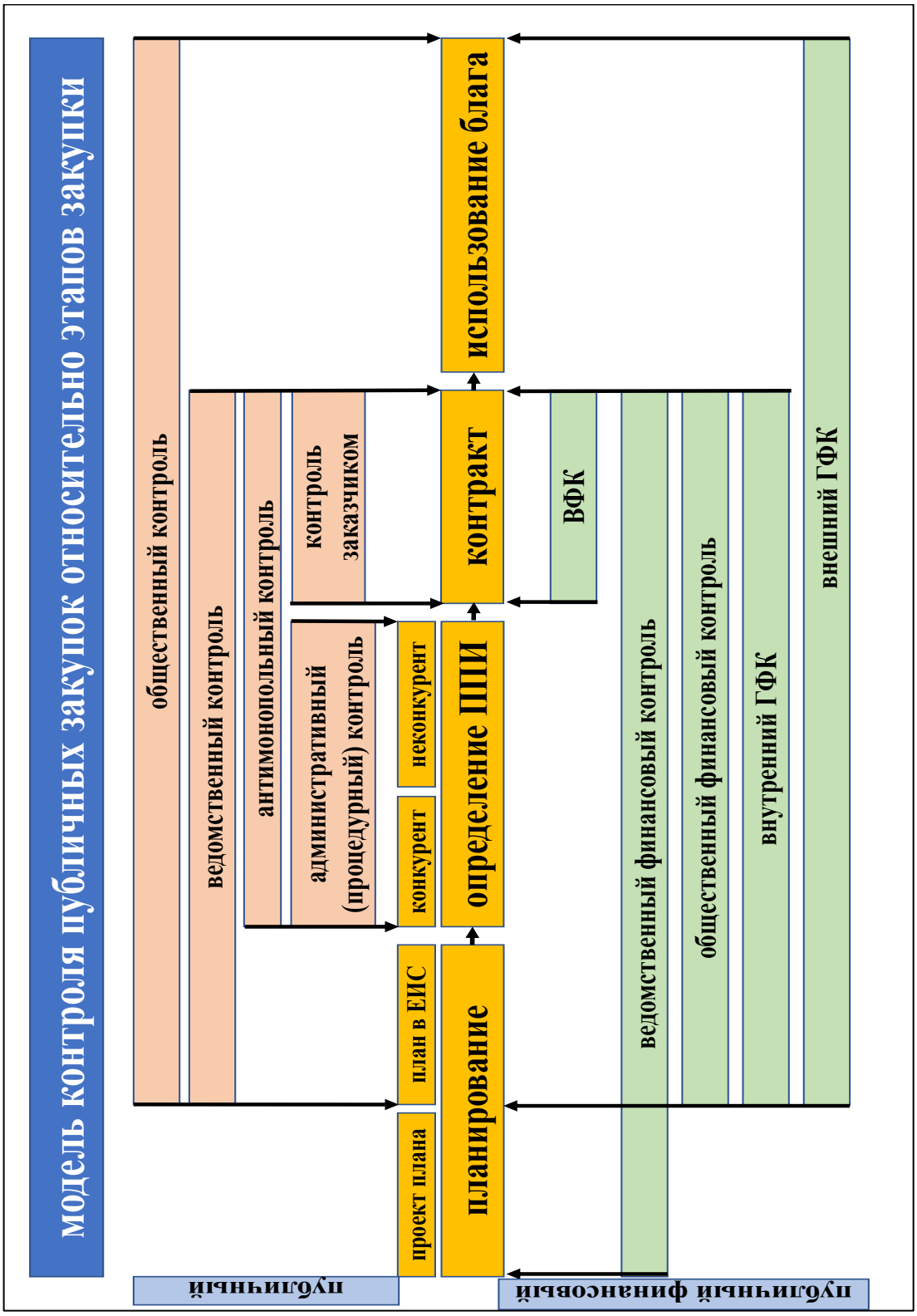
Приложение 16.

Этапы аудита эффективности публичных закупок



Приложение 17.

Модель контроля публичных закупок



Приложение 18.

Предложения по внесению изменений в действующие национальные правовые акты.

1) <u>Изменения в ст. 242 «Завершение текущего финансового года» Бюджетного кодекс Российской Федерации:</u>

действующая редакция	предложения
1. Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря, за исключением операций, указанных в пункте 2 настоящей статьи. Завершение операций по исполнению бюджета в текущем финансовом году осуществляется в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с требованиями настоящей статьи. 2. Завершение операций органами Федерального казначейства по распределению в соответствии со статьей 40 настоящего Кодекса поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года. Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года. 3. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.	1. Операции по исполнению бюджета завершаются 31 декабря, за исключением операций, указанных в пункте 2 настоящей статьи. Завершение операций по исполнению бюджета в текущем финансовом году осуществляется в порядке, установленном финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом) в соответствии с требованиями настоящей статьи. 2. Завершение операций органами Федерального казначейства по распределению в соответствии со статьей 40 настоящего Кодекса поступлений отчетного финансового года между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации и их зачисление в соответствующие бюджеты производится в первые пять рабочих дней текущего финансового года. Указанные операции отражаются в отчетности об исполнении бюджетов отчетного финансового года. 3. Бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря.

До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий казначейское обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.	До последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий казначейское обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.
4. Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.	4. Не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.
5. Не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года. Не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, предоставленные бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, подлежат возврату в	5. Не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, полученные в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, подлежат возврату в доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение первых 15 рабочих дней текущего финансового года. Не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года межбюджетные трансферты, предоставленные бюджетам государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, подлежат возврату в

доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение 15 рабочих дней текущего финансового года, если иное не установлено федеральным законом о бюджете государственного внебюджетного фонда Российской Федерации.	доход бюджета, из которого они были ранее предоставлены, в течение 15 рабочих дней текущего финансового года, если иное не установлено федеральным законом о бюджете государственного внебюджетного фонда Российской Федерации.
Принятие главным администратором средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда решения о наличии (об отсутствии) потребности в указанных в абзаце первом настоящего пункта межбюджетных трансфертах, не использованных в отчетном финансовом году, а также их возврат в бюджет, которому они были ранее предоставлены, при принятии решения о наличии в них потребности осуществляются не позднее 30 рабочих дней со дня поступления указанных средств в бюджет, из которого они были ранее предоставлены, в соответствии с отчетом о расходах соответствующего бюджета, источником финансового обеспечения которых являются указанные межбюджетные трансферты, сформированным и представленным в порядке, установленном главным администратором средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда.	Принятие главным администратором средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда решения о наличии (об отсутствии) потребности в указанных в абзаце первом настоящего пункта межбюджетных трансфертах, не использованных в отчетном финансовом году, а также их возврат в бюджет, которому они были ранее предоставлены, при принятии решения о наличии в них потребности осуществляются не позднее 30 рабочих дней со дня поступления указанных средств в бюджет, из которого они были ранее предоставлены, в соответствии с отчетом о расходах соответствующего бюджета, источником финансового обеспечения которых являются указанные межбюджетные трансферты, сформированным и представленным в порядке, установленном главным администратором средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного внебюджетного фонда.
В соответствии с решением главного администратора средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного	В соответствии с решением главного администратора средств бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета), бюджета государственного

внебюджетного фонда о наличии потребности в межбюджетных трансфертах, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, межбюджетных трансфертах бюджетам государственных внебюджетных фондов, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году, согласованным с соответствующим финансовым органом, органом управления государственным внебюджетным фондом в определяемом ими порядке, средства в объеме, не превышающем остатка указанных межбюджетных трансфертов, могут быть возвращены в текущем финансовом году в доход бюджета, которому они были ранее предоставлены, для финансового обеспечения расходов бюджета, соответствующих целям предоставления указанных межбюджетных трансфертов.	внебюджетного фонда о наличии потребности в межбюджетных трансфертах, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, межбюджетных трансфертах бюджетам государственных внебюджетных фондов, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, не использованных в отчетном финансовом году, согласованным с соответствующим финансовым органом, органом управления государственным внебюджетным фондом в определяемом ими порядке, средства в объеме, не превышающем остатка указанных межбюджетных трансфертов, могут быть возвращены в текущем финансовом году в доход бюджета, которому они были ранее предоставлены, для финансового обеспечения расходов бюджета, соответствующих целям предоставления указанных межбюджетных трансфертов.
Порядок принятия решений, предусмотренных абзаце четвертом настоящего пункта, устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации, регулирующими порядок возврата межбюджетных трансфертов	Порядок принятия решений, предусмотренных абзаце четвертом настоящего пункта, устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальными правовыми актами местной администрации, регулирующими порядок возврата межбюджетных трансфертов

соответственно из бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов.	соответственно из бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местных бюджетов.
В случае, если неиспользованный остаток межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, не перечислен в доход соответствующего бюджета, указанные средства подлежат взысканию в доход бюджета, из которого они были предоставлены, в порядке, определяемом соответствующим финансовым органом, органом управления государственным внебюджетным фондом с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.	В случае, если неиспользованный остаток межбюджетных трансфертов, полученных в форме субсидий, субвенций и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, межбюджетных трансфертов бюджетам государственных внебюджетных фондов, за исключением межбюджетных трансфертов, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Президента Российской Федерации, не перечислен в доход соответствующего бюджета, указанные средства подлежат взысканию в доход бюджета, из которого они были предоставлены, в порядке, определяемом соответствующим финансовым органом, органом управления государственным внебюджетным фондом с соблюдением общих требований, установленных Министерством финансов Российской Федерации.
Взыскание неиспользованных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.	Взыскание неиспользованных межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, осуществляется в порядке, установленном Министерством финансов Российской Федерации.
5.1. Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации для оказания	5.1. Бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации для оказания

финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации подлежат увеличению сверх объемов, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год, в пределах не использованных по состоянию на 1 января текущего финансового года субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, возвращенных в доходы федерального бюджета и не учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета.	финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации по решению Правительства Российской Федерации подлежат увеличению сверх объемов, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год, в пределах не использованных по состоянию на 1 января текущего финансового года субсидий и иных межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение, возвращенных в доходы федерального бюджета и не учтенных при утверждении общего объема доходов федерального бюджета.
6. Финансовый орган устанавливает порядок обеспечения получателей бюджетных средств при завершении текущего финансового года наличными деньгами, необходимыми для осуществления их деятельности в нерабочие праздничные дни в Российской Федерации в январе очередного финансового года.	6. Финансовый орган устанавливает порядок обеспечения получателей бюджетных средств при завершении текущего финансового года наличными деньгами, необходимыми для осуществления их деятельности в нерабочие праздничные дни в Российской Федерации в январе очередного финансового года.
7. Допускается наличие на конец текущего финансового года средств, размещенных в соответствии с настоящим Кодексом на банковских депозитах и депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также средств по другим операциям по управлению остатками средств на едином счете бюджета.	7. Допускается наличие на конец текущего финансового года средств, размещенных в соответствии с настоящим Кодексом на банковских депозитах и депозитах в государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», а также средств по другим операциям по управлению остатками средств на едином счете бюджета.
8. Остатки средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) в иностранной валюте, образовавшиеся на 1 января текущего финансового года на счетах, открытых соответствующему финансовому органу в	8. Остатки средств федерального бюджета (бюджета субъекта Российской Федерации) в иностранной валюте, образовавшиеся на 1 января текущего финансового года на счетах, открытых соответствующему финансовому органу в

уполномоченной организации или другой специализированной организации, выполняющей функции генерального агента (агента) Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, не подлежат перечислению на единый счет соответствующего бюджета и используются в первой декаде января текущего финансового года для осуществления перечислений. 9. Остатки средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на специальных счетах, открытых в соответствии с условиями соглашений с международными финансовыми организациями, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели.	уполномоченной организации или другой специализированной организации, выполняющей функции генерального агента (агента) Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обслуживанию государственных внешних долговых обязательств, не подлежат перечислению на единый счет соответствующего бюджета и используются в первой декаде января текущего финансового года для осуществления перечислений. 9. Остатки средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на специальных счетах, открытых в соответствии с условиями соглашений с международными финансовыми организациями, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели. 10. Остатки средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, не использованные получателями бюджетных средств, находящиеся на счетах, открытых в рамках казначейского сопровождения публичных закупок с применением казначейского аккредитива, не подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета и подлежат использованию ими в текущем финансовом году на те же цели

2) Изменения в ч. 1 ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

действующая редакция	предложения
1. В соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами, правовыми актами, определяющими функции и полномочия государственных органов и муниципальных органов, контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий: 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок; 2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 4 настоящего Федерального закона, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления	1. В соответствии с настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами, правовыми актами, определяющими функции и полномочия государственных органов и муниципальных органов, контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий: 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок; 2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 6 статьи 4 настоящего Федерального закона, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления

государственными внебюджетными фондами; 3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.	государственными внебюджетными фондами; 3) органы внутреннего финансового аудита (контроля) и органы ведомственного финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

3) Изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации путем добавления ст. 160.2-2 «Ведомственный финансовый контроль»:

действующая редакция	предложения
отсутствует	1. Главные распорядители, распорядители бюджетных средств осуществляют ведомственный финансовый контроль за использованием бюджетных средств получателями бюджетных средств в части обеспечения целевого использования и своевременного возврата бюджетных средств, а также предоставления отчетности. 2. Главные распорядители бюджетных средств осуществляют ведомственный финансовый контроль подведомственных государственных и муниципальных предприятий, бюджетных и автономных учреждений.

4) Изменения в п. 1 ст. 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации:

действующая редакция	предложения
1. Участниками бюджетного процесса являются: Президент Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;	1. Участниками бюджетного процесса являются: Президент Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования;

законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы); исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований); Центральный банк Российской Федерации; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств.	законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления (далее - законодательные (представительные) органы); исполнительные органы государственной власти (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований); Центральный банк Российской Федерации; органы государственного (муниципального) финансового контроля; органы управления государственными внебюджетными фондами; главные распорядители (распорядители) бюджетных средств; главные администраторы (администраторы) доходов бюджета; главные администраторы (администраторы) источников финансирования дефицита бюджета; получатели бюджетных средств; заказчики товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд.