

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»  
Институт права  

---

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

---

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления  

---

(направленность (профиль))

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему **Актуальные проблемы правового регулирования контрактной системы в Российской Федерации и зарубежных странах**

Студент

Е.Г. Ладыка

(И.О. Фамилия)

---

(личная подпись)

Научный  
руководитель

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Общие положения о контрактной системе России и зарубежных стран.....	13
1.1 Понятие «контрактная система» и особенности регулирования общественных отношений в сфере закупок.....	13
1.2 Контрактная система как межотраслевой институт.....	31
1.3 Принципы контрактной системы.....	37
Глава 2 Финансово-правовое регулирование контрактной системы России и зарубежных стран.....	46
2.1 Понятие финансовой деятельности России и зарубежных стран.....	46
2.2 Правовое регулирование общественных отношений в сфере контрактной системы в процессе распределения и использования финансовых ресурсов в России и зарубежных странах.....	56
Глава 3 Перспективы развития законодательства в сфере контрактной системы.....	73
Заключение.....	84
Список используемых источников.....	88

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Государства для более эффективного выполнения функций и задач нуждаются в привлечении денежных средств для закупки товаров, работ и услуг. Для этих целей функционирует особый механизм проведения закупок для государственных и муниципальных нужд – контрактная система.

Контрактная система – явление сложное и объемное во многом из-за того, что говорить о ней как едином понятии в контексте ее применения в различных странах затруднительно. Контрактные системы России и зарубежных стран имеют как общие черты, так и различия, поскольку каждое государство обладает собственной самобытной культурой, своими традициями, историей, менталитетом населения. Все из перечисленного находит отражение в принимаемых нормативно-правовых актах на той или иной территории.

5 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». За почти семь лет его применения Российская Федерация сделала множество уверенных шагов в сторону становления государственного конкурентного механизма закупок. Однако минусов у указанного закона тоже достаточно, что не позволяет назвать процедуру закупки товаров, работ, услуг в Российской Федерации по-настоящему независимой от субъектов, ее проводящих.

Учитывая нарастание темпов процесса глобализации, стремление стран к взаимообогащению и перениманию чужого положительного опыта, необходимо более подробно изучить институт контрактной системы, что позволит более точно понять сущность и основные проблемы в контрактной системе Российской Федерации, процесс осуществления закупок и толкование норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд». При этом основное внимание следует уделить финансово-правовому регулированию контрактной системы.

Особый интерес представляет финансовая сторона размещения государственных закупок в зарубежных странах. В рамках темы настоящего исследования целесообразно подробно остановиться на финансово-правовом регулировании контрактных систем таких стран как США, Великобритания и др. путем анализа положений нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность участников закупок в рассматриваемой сфере, а также практики применения механизмов контрактных систем, что позволит провести их сравнительную характеристику с российской системой закупок для государственных и муниципальных нужд.

**Состояние разработанности проблемы.** В советском и постсоветском периоде исследователи уделяли незначительное внимание правовому регулированию закупочной деятельности. Отдельные труды по данной тематике есть у ученых-цивилистов М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Е.В. Кагана, Е.Г. Комиссаровой, К.И. Скловского, Г.А. Сухадольского, П.С. Тарабаева, А.В. Ярового, а также специалистов по административному праву Д.Н. Бахраха, В.Г. Татаряна, А.С. Ротенберга. В основном ученые выясняли правовую природу контрактных правоотношений, но так и не смогли прийти к общему мнению.

Отдельным аспектам контрактных отношений посвятили свои диссертационные исследования П.П. Юшкевич (2002 г.), Н.Н. Заботина (2006 г.), Д.Ю. Борисов (2011 г.), О.А. Беляева (2012 г.), Н.В. Шмелева (2013 г.), которые рассматривали государственные закупки с точки зрения их гражданско-правового регулирования: при подготовке и заключении контракта, при регламентации торгов и т.д. Некоторые ученые изучали отдельные направления государственных закупок. В частности, В.А. Власов исследовал систему закупок сельскохозяйственной продукции (2003 г.), А.Б. Золотарева – бюджетные закупки (2004 г.), Е.Ю. Матвеева – закупочные энергосервисные контракты (2016 г.), А.В. Ярош – закупки лекарственных

средств (2018 г.), А.М. Камалян – контрактную систему Европейского Союза (2019 г.).

Тем не менее, финансово-правовое регулирование контрактной системы России, ее сравнительная характеристика по отношению к системам государственных закупок, используемым в других странах, не стали предметом научного интереса указанных авторов.

В связи с этим необходимо проведение научного исследования, позволяющего оценить достоинства и недостатки существующей контрактной системы России, актуальных вопросов ее финансово-правового регулирования, что позволит подготовить ряд рекомендаций по его улучшению, а также устранить некоторые научные пробелы.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, возникающие в процессе финансово-правового регулирования контрактных систем Российской Федерации и зарубежных стран.

В качестве **предмета исследования** выступают научные представления, совокупность правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в сфере функционирования контрактных систем Российской Федерации и зарубежных стран, и практика их реализации.

**Целью исследования** является разработка и обоснование предложений и рекомендаций по совершенствованию финансово-правового регулирования контрактной системы в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **основные задачи:**

- раскрыть определение контрактной системы в различных странах, выявить их главные особенности;
- исследовать принципы контрактной системы;
- определить место контрактной системы в существующей системе права;
- выявить специфику правового регулирования контрактной системы в процессе финансовой деятельности государства;

– определить перспективы развития контрактной системы России.

**Методы исследования.** В настоящей работе применяются такие общенаучные методы исследования, как метод диалектики, системный, методы анализа, синтеза, аналогии, дедукции, наблюдения, моделирования и некоторые другие, а также частнонаучные: сравнительного правоведения, статистический, формально-логический и др.

**Нормативно-эмпирическую базу** данного исследования составляют федеральные законы, подзаконные акты, решения уполномоченных органов: Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе или ФЗ № 44), Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279, Решение УФАС по Санкт-Петербургу от 07.09.2017 № 44-3541/17; Решение УФАС по Новосибирской области от 13.01.2017 № 08-01-12; Решение УФАС по Иркутской области от 28.08.2017 № 868 и др.

**Теоретическая база исследования** представлена идеями, концептуальными положениями, научными обобщениями, в той или иной степени касающимися контрактной системы. При написании работы использовались труды Л.В. Андреевой, Ю.В. Антоновой, А.Н. Борисова, У.А. Бурханова, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, А.В. Демина, Л.Г. Каранатовой, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, К.Б. Маркелова, И.В. Митьковской, Э.Д. Соколовой, Т.Н. Трефилова, Н.И. Химичевой, А.И. Худякова, М.В. Шмелевой и др.

**Научная новизна исследования** заключается том, что оно представляет собой комплексное исследование проблем финансово-правового регулирования системы закупок для государственных и муниципальных нужд, проведенное на основе современного состояния правоприменительной практики и законодательных положений, в том числе в сравнении с контрактными системами зарубежных государств. Новизну

исследования отличает также то, что диссертант предлагает собственное решение некоторых проблем правового регулирования контрактной системы в Российской Федерации.

**Научные положения и результаты исследования, выносимые на защиту:**

1. Автором проведен анализ дефиниции «контрактная система», используемой в ФЗ № 44, и отмечена перегруженность понятия за счет излишней детализации участников контрактной системы, отсутствие указания на то, что закупочная деятельность осуществляется по определенной процедуре и отсылки к принципам контрактной системы. Диссертант дает авторское определение контрактной системы – это процедурная деятельность участников контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ и услуг, заказчиков и уполномоченных органов, в том числе с использованием единой информационной системы, основанная на закрепленных принципах в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе, в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. В связи с отсутствием в ФЗ № 44 определения понятия государственных и муниципальных нужд автор предлагает их следующую формулировку – это необходимые для осуществления функций и полномочий публично-правовых образований, государственных и муниципальных заказчиков потребности в товарах, работах, услугах, обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

3. В зарубежных странах контрактные системы имеют существенные отличия от российской. В частности, в США контрактная система практически полностью регламентирована единым актом – Сводом правил государственных закупок, в европейских странах применяются централизованные, децентрализованные и смешанные модели контрактной системы, основанные на национальном законодательстве с учетом

нормативных актов Евросоюза. Южно-корейская контрактная система включает в себя специальную программу мониторинга, позволяющую автономно отслеживать сделки с различными подозрительными действиями, содержащими в себе признаки мошенничества, в режиме реального времени и передавать информацию о них в уполномоченные органы. В Японии оплата по контракту государственными учреждениями производится выше рыночной цены на товары и услуги, что усиливает желание предпринимателей участвовать в государственных закупках; в большинстве конкурсов не делается различий между субъектами большого и малого предпринимательства, участие в торгах происходит в равных условиях; в японской контрактной системе используются только три процедуры проведения торгов: открытые торги, селекционные торги (со специализированными участниками) и ограниченные торги (с единственным поставщиком, подрядчиком или исполнителем). Полезный опыт государственных закупок зарубежных стран целесообразно внедрять для совершенствования правового регулирования контрактной системы в России с учетом специфики отечественных общественных отношений.

4. Контрактная система России регулируется нормами различных отраслей права. В частности, гражданское право включает с себя положения о контракте на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, но не затрагивает планирование, мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. Большинство норм о контрактной системе РФ носят административно-правовой характер и с точки зрения административного права государственный или муниципальный контракт на поставку товаров рассматривается как административный договор, предполагающий неравенство договаривающихся сторон, одной из которых выступает государственный орган. Специфика предмета, метода и принципов института контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволяет сделать вывод о том, что он является отдельным правовым образованием в рамках

особенной части финансового права, включенным в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов. Тем не менее, осуществление регламентации государственных и муниципальных закупок нормами иных отраслей права придает институту контрактной системы межотраслевой (комплексный) характер.

5. Государственные и муниципальные расходы России и зарубежных стран являются одним из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов. Одним из видов государственных и муниципальных расходов является финансирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Таким образом, финансовая деятельность включает в себя институт государственных и муниципальных расходов, который в свою очередь имеет составной частью финансирование контрактной системы.

6. Правовое регулирование отношений в сфере контрактной системы в процессе распределения и использования финансовых ресурсов следует рассматривать через призму стадий контрактной системы. Так, можно выделить следующие стадии контрактной системы в сфере закупок: определение государственных и муниципальных нужд, планирование закупок и непосредственное их осуществление с дальнейшим заключением и исполнением контракта. Особое значение в триаде стадий имеет планирование закупок, при осуществлении которого составляется перечень объективно выраженных потребностей, являющийся основанием для осуществления закупок.

7. Одним из упущений законодателя является формулировка нормы ст. 107 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которой лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в

сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, но не несут финансовую ответственность за подобные нарушения. Думается, поскольку финансовое право, помимо прочих отраслей, регулирует отношения, складывающиеся в сфере контрактной системы, следует закрепить наступление финансовой ответственности за совершение правонарушений при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

8. Нормы, регулирующие контрактную систему России распределены по различным нормативным актам, что делает поиск того или иного положения долгим и затруднительным. Представляется, что для облегчения работы субъектов закупочной деятельности следует провести систематизацию законодательства в форме консолидации, объединив все соответствующие акты в один сборник, что позволит сэкономить время, потраченное на поиск необходимой нормы. Однако этот вариант изменения законодательства в сфере контрактной системы не решает проблему наличия коллизий и пробелов, в связи с чем наиболее предпочтительным является кодификация норм в единый акт, регулирующий общественные отношения в сфере закупок по примеру США.

9. Одной из проблем государственных закупок в настоящее время также является соотношение цены и качества продукции. Перед заказчиком стоит задача максимально сэкономить бюджетные средства в связи с чем формируется излишний акцент на стоимости закупки, в результате чего нередко страдает качество. Так, в п. 7 и п. 8 ст. 53 ФЗ № 44 затрагиваются такие понятия как степень выгоды и лучшие условия исполнения контракта, но подробные разъяснения, раскрывающие содержание этих понятий, отсутствуют. Представляется, что должен быть установлен минимальный предел цены и критерии проверки рыночного соответствия такой цены, ниже которой не допускается заключение контракта. А также

должны быть подробно указаны и перечислены все критерии определения лучших условий и степени выгоды.

10. Общей чертой для контрактных систем России и зарубежных стран является наличие библиотеки типовых контрактов. Это готовые контракты, изменение которых возможно лишь в части и в строго регламентированных случаях. Такой реестр размещен на сайте контрактной системы соответствующей страны. Количество типовых контрактов на портале единой информационной системы в России значительно отличается от количества таких контрактов в зарубежных странах. Представляется, что в российской контрактной системе должна быть увеличена библиотека контрактов.

**Теоретическая и научная значимость исследования** заключается в авторских предложениях, развивающих положения, направленные на правовое регулирование контрактной системы в Российской Федерации. Отдельные теоретические выводы и представления могут стать основанием для дальнейших научных исследований по данной проблематике.

**Практическая значимость работы** заключается том, что предложенные выводы и рекомендации могут быть применены для дальнейшего проведения реформирования в сфере правового регулирования системы закупок для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации, а также для их использования в процессе правоприменения. Предложения и обобщения, подготовленные автором, могут быть использованы в процессе обучения студентов по дисциплине «Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок», а также при подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников, осуществляющих закупочную деятельность.

**Научная обоснованность и достоверность** определяется тем, что полученные результаты и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы становления системы гражданско-правового регулирования»

(Казань, 2020), где дана критическая оценка выводов работы, сделанная в сравнении с ранее имевшимися в юридической литературе.

**Личный вклад автора в исследование** заключается в том, что диссертант самостоятельно выполнил выбор темы исследования, лично собрал все теоретические и эмпирические материалы, провел их анализ, подготовил предложения и оформил научную публикацию по теме исследования.

**Апробация результатов исследования.** Результаты диссертационного исследования изложены в одной статье общим объемом 0,2 п.л.

**Структура диссертация** состоит из введения; трех глав; включающих пять параграфов, заключения и списка используемых источников. Общий объем ВКР – 95 страниц.

## **Глава 1 Общие положения о контрактной системе России и зарубежных стран**

### **1.1 Понятие «контрактная система» и особенности регулирования общественных отношений в сфере закупок**

Контрактная система – это ключевое понятие, без уяснения которого невозможно проведение исследования в рамках указанной темы. Что следует понимать под сущностью контрактной системы? В толковом словаре Ожегова содержится следующее определение понятия «сущность»: это внутреннее содержание предмета, обнаруживающееся во внешних формах его существования [1, с. 899]. Исходя из того, что предметом исследования является система как целостный комплекс, необходимо изучение всех элементов, составных частей контрактной системы, то есть ее внутреннего устройства. Благодаря подобным знаниям, станет возможным выявление закономерностей функционирования сложного механизма обеспечения выполнения функций и полномочий государства под названием «контрактная система».

Традиционно контрактную систему можно рассматривать в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг России (далее – РФ) представляет совокупность норм, регулирующих сходные общественные отношения. Это правовой институт межотраслевого (смешанного) характера, т.е. совокупность норм, входящих в состав различных отраслей права (финансовое, административное, гражданское право), но регулирующих взаимосвязанные родственные отношения.

В субъективном смысле контрактная система – это правоотношения между субъектами. Данного подхода придерживается М.В. Шмелева. Она рассматривает контрактную систему России с точки зрения контрактных правоотношений, которые складываются при государственных и

муниципальных закупках. Такие правоотношения – единая правовая система, состоящая из совокупности взаимообусловленных и неразрывно связанных элементов [2, с. 45].

В составе контрактных правоотношений М.В. Шмелевой было выделено две концептуальные формы:

– обязательственные (или договорные) правоотношения. Заключение контракта – это правообразующий юридический факт, который создает договорные правоотношения между поставщиком (исполнителем, подрядчиком) и заказчиком;

– организационно-правовые отношения, которые складываются при проведении закупок. Правовая сущность контрактной системы состоит в особых взаимоотношениях между физическими и юридическими лицами, имеющими правовой статус участника или заказчика. Последние возникают по поводу организации, проведения и участия в процедурах по закупкам [3, с. 76].

Думается, что сводить суть контрактной системы к одной из описанных форм, является нецелесообразным. Первый подход исключает из определения контрактной системы такой важный элемент, как планирование. Иными словами, договорные правоотношения, безусловно, присутствуют в рамках заключения контракта, но только этим содержание контрактной системы не исчерпывается. Заключение контракта – один из этапов процедурной деятельности, о чем будет сказано далее. Второй подход не включает в себя положения о заключении и исполнении контракта, что также не является правильным. Видимо, М.В. Шмелева имела в виду комплексное присутствие указанных форм контрактных отношений.

В ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд» содержится понятийный аппарат, который используется в указанном законе.

В соответствии с п. 1 ст. 3 ФЗ № 44 контрактная система (далее – контрактная система в сфере закупок) – совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд [4].

Особое внимание следует уделить недостаткам данного законодательного определения. Исключив детализацию участников контрактной системы, обширнейшее уточнение в несколько строк, получим следующее: контрактная система представляет собой совокупность участников и их действий, в том числе с использованием единой информационной системы, в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Довольно туманное, размытое определение.

Вследствие этого возникает множество вопросов. О каких действиях идет речь? Из каких элементов состоит контрактная система? Почему законодатель сделал акцент на перечислении возможных участников, не уделив достаточное внимание иным составным частям контрактной системы?

Что касается признания перечисления участников контрактной системы излишним, следует уточнить, что не имеется в виду полное исключение данного положения из нормы закона. В целях придания лаконичности и упорядоченности тексту законодательного акта следовало бы перечислить следующие категории лиц, входящих в контрактную систему: «государственные и муниципальные заказчики, заказчики, участники закупок, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок». Подобным образом решилась бы проблема утяжеленности и перегруженности определения контрактной системы. Расшифровка всех видов заказчиков дана в той же статье ФЗ № 44. Думается, дублирование данных положений бессмысленно.

Говоря о действиях участников, неясно, о чем именно идет речь. К слову, самого их перечня нет, следовательно, отсутствуют четко проводимые границы отнесения того или иного поведения субъектов к исследуемой сфере. Разумеется, не имеется в виду конкретное перечисление всех возможных деяний уполномоченных лиц, поскольку, пойдя законодатель по такому пути, закон увеличился бы в разы. К тому же это был бы крайне неэффективный, необдуманный шаг. Однако наличие более определенных пределов, нежели «в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд», существенно бы облегчило процесс понимания сущности контрактной системы РФ и уменьшило количество дискуссий по этому поводу ученых-юристов. Конечно, нельзя сказать, что деятельность в

сфере закупок вовсе лишена «барьеров», которые бы разделяли ее с внешними действиями, не относящимися к сфере закупок – существует указание на закрепление действий субъектов в законодательстве и иных нормативных правовых актах о контрактной системе. Но при анализе ст. 2 ФЗ № 44 подтверждается необходимость детализации действий по обеспечению государственных и муниципальных нужд, так как перечень актов, регулирующих отношения, связанные с контрактной системой в сфере закупок, довольно обширен.

В определение понятия контрактной системы в сфере закупок вошли следующие элементы:

- перечень лиц, непосредственно участвующих в закупочной процедуре;

- указание на осуществляемые перечисленными органами и лицами в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд;

- указание на единую информационную систему как на основу информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг [5].

Система – это «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей» [1, с. 812]. Перечисленными выше тремя пунктами не исчерпывается содержание контрактной системы. Кроме того, отдельным, четвертым, пунктом следует выделить легально закрепленную в определении контрактной системы цель: обеспечение государственных и муниципальных нужд.

К числу пробелов можно отнести и отсутствие в Законе о контрактной системе определений государственных и муниципальных нужд. При этом они активно используются как в тексте Закона, так и на практике. Удивительно, что при наличии отдельной статьи, которая включает

расшифровку ключевых понятий, необходимых для понимания функционирования механизма контрактной системы, в нее не внесли базовые определения.

А.Н. Борисов и Т.Н. Трефилова называют следующую совокупность критериев отнесения потребности к федеральным нуждам и нуждам субъектов РФ:

а) субъект потребности – Россия, субъект РФ как публично-правовое образование или государственный, региональный заказчик федерального и регионального уровня соответственно;

б) источник обеспечения потребности – средства федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или внебюджетного источника финансирования;

в) предмет потребности – товары, работы, услуги, необходимые для осуществления функций и полномочий России, субъектов РФ, государственных заказчиков, для исполнения международных обязательств России, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Россия [5].

Аналогичные признаки используются и в отношении муниципальных нужд с поправкой на уровень функционирования. В связи с этим можно дать следующее определение государственных и муниципальных нужд – это необходимые для осуществления функций и полномочий публично-правовых образований, государственных и муниципальных заказчиков потребности в товарах, работах, услугах, обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

Думается, что внесение в ФЗ № 44 определений государственных и муниципальных нужд – необходимая и вполне логичная мера. Их отсутствие может привести к неоднозначному, а порой неправильному толкованию норм на практике.

Какие еще элементы следует включать в контрактную систему? Обратимся к ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Как известно из курса теории государства и права, принцип – это основополагающее начало, отражающее содержание и основное направление. Зная принципы, мы можем прогнозировать дальнейшее поведение лица. Они занимают особое место при формировании правоотношений в сфере закупок, поэтому являются неотъемлемой частью контрактной системы. Принципам посвящено 7 статей в рамках гл. 1 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Думается, не включение упоминания о принципах в рассматриваемое определение – упущение законодателя. Скорее всего, он исходил из того, что словосочетание «в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок» должно было указать правоприменителю область поиска норм, регламентирующих контрактную систему, а значит, вывести на перечень принципов, закрепленных в ФЗ № 44. Необходимость восполнения определения подобным положением объясняется тем, что законодатель, по сути, определяет контрактную систему через совокупность ее элементов. Избрав этот подход, следовало зафиксировать все части контрактной системы, из которых она состоит, иначе определение получается неполным и требующим доработки.

Перед тем как дать подходящее, по нашему мнению, определение следует рассмотреть еще одну принципиально важную особенность контрактной системы Российской Федерации. Речь идет о ее процедурном характере, т.е. наличии определенных стадий, которые идут друг за другом в установленной последовательности. Проанализировав действующее законодательство в сфере закупок, можно выделить четыре обширных блока, которые состоят из совокупности этапов: планирование, осуществление закупки, заключение контракта, исполнение контракта.

Планирование осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. При этом особое внимание уделяется деталям процесса планирования: определению перечня необходимых товаров, работ, услуг на финансовый год и плановый период, планируемого года осуществления закупки, объема финансового обеспечения и т.д. Подобные требования необходимы для предотвращения злоупотребления полномочиями, подкрепления целевого характера предоставляемых благ.

Таким образом, планирование как первоначальный этап рассматриваемой процедуры должен стать устойчивым базисом, надежным фундаментом для дальнейших действий в сфере закупок. От его проработанности и скрупулезной подготовки зависит качество и соответствие осуществления закупки законодательству, эффективность реализации государственных и муниципальных функций, не говоря уже об итогах проверки контролирующих органов.

Блок осуществления закупок состоит из ряда действий, в которые включается размещение извещения о проведении закупки, прием заявок, рассмотрение заявок, проведение закупки, размещение протокола о результатах проведения закупки.

Что касается определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения и исполнения контракта, то данные этапы довольно подробно регламентированы законом: закреплены способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя), определен комплекс мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки путем взаимодействия заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Следует отметить, в процессе разработки ФЗ № 44 под контрактной системой предлагалась понимать «совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством

комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведение мониторинга, надзора, контроля и аудита за соблюдением требований настоящего Федерального закона» [6].

В названном определении существует недостаток – отсутствие указания на участников контрактной системы. Данная неопределенность не дает возможности очертить границы контрактной системы [7, с. 7].

Таким образом, резюмируя вышеизложенное, предлагается следующее определение контрактной системы Российской Федерации: контрактная система – это процедурная деятельность участников контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ и услуг, заказчиков и уполномоченных органов, в том числе с использованием единой информационной системы, основанная на закрепленных принципах в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе, в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В Соединенных Штатах Америки механизм осуществления закупок для обеспечения государственных нужд именуется Федеральная контрактная система США.

Прежде всего, следует отметить, что исследованию подлежит именно федеральная контрактная система или ФКС, далее именуемая контрактная система. США – государство, состоящее из штатов. Последние также осуществляют закупки для обеспечения своих нужд. Однако процесс этот схож с тем, что происходит на федеральном уровне, построен на одних и тех же принципах, поэтому будет более логично рассмотреть ФКС как наиболее полную и наглядную из имеющихся процессов приобретения товаров для удовлетворения потребностей публично-территориального образования – Соединенных Штатов Америки.

ФКС США – это система осуществления закупок, являющаяся источником заимствований для других стран, поскольку имеет длительную историю становления и находится на довольно высоком уровне развития.

Отношения в процессе закупки носят частноправовой характер. Государство выступает в роли покупателя (заказчика). При этом финансирование на подобные цели осуществляется из федерального бюджета. Иными словами, источником являются публичные денежные средства. Следовательно, без регулирования отношений, сложившихся в сфере закупок, нормами публичных отраслей права не обойтись. Таким образом, законодательство в сфере закупок вбирает в себя как частноправовые нормы, так и публично-правовые, регламентируя процесс закупок с точки зрения особенностей его осуществления в целях обеспечения публичных нужд.

Вышеуказанные положения описывают регулирование контрактной системы в странах континентального права, где есть деление права на частное и публичное. В США, как в стране общего (англосаксонского) права, по мнению некоторых авторов, отсутствует такое деление.

В настоящее время встречается следующая точка зрения: система американского права занимает особое место, так как имеет комплексный характер; она сочетает в себе черты и особенности как общего, так и континентального права [8, с. 555]. В юридической литературе США достаточно часто встречаются термины публичное право («public law») и частное право («private law»), что свидетельствует о признании исследователями существования подобного деления.

Если рассматривать идеи на этот счет в отечественной литературе, следует упомянуть тезисы, указанные в работе В.М. Шумилова: «Правовая доктрина США подразделяет право на публичное и частное. Публичное право регулирует отношения между лицами и государством. Частное право регулирует отношения между лицами. К публичному праву относятся, например, административное, уголовное, конституционное право;

практически вся сфера процессуального права, а также налогообложение. К частному – договорное право, право собственности, корпоративное право и т.п.» [9, с. 26].

Таким образом, из-за сложности и многоаспектности института федеральной контрактной системы США регулирование отношений в сфере закупок осуществляется различными по направленности и характеру нормами права. Данный факт откладывает отпечаток и на само своеобразие контрактной системы. Можно сказать, что данные отношения занимают «пограничное» место, находясь между разнополярными правовыми категориями.

Что касается нормативно-правовых актов, регулирующих сферу закупок в США, то следует отметить, что наряду с обширным списком актов («О закупке товаров производства США» (1933), «О типовых стандартах оплаты труда» (1936), «О закупках объектов федеральной собственности и услуг» (1949) и др.) особое значение имеет Свод правил государственных закупок (Federal Acquisition Regulation, FAR.). На нем следует остановиться подробнее. Именно Свод является подробной инструкцией в процессе деятельности для участников закупок. Этот нормативно-правовой акт – результат систематизации норм, а точнее кодификации.

Федеральная контрактная система США не всегда была развитым и эффективным механизмом. Так, в 1960-1970-х гг. федеральное законодательство США о приобретении товаров, оказании услуг для нужд государственных заказчиков воспринималось американским государством и обществом как причина перерасхода бюджетных средств, неэффективности и коррупции [10]. Ставились под сомнения не только профессиональные качества должностных лиц, но также и личные: честность, порядочность, добросовестность. В связи с этим в 1969 г. была учреждена специальная Комиссия, задачей которой стало законодательное совершенствование закупочной деятельности государства.

Результатом работы Комиссии стало принятие свода правил государственных закупок, упоминаемого выше. Думается, данный акт – правотворчество исключительно положительное, поскольку имеющийся срок его действия (с 1984 г. по настоящее время) является первейшим доказательством в пользу данного тезиса.

Если Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» кажется объемным и громоздким, то количество страниц акта США не идет с ним ни в какое сравнение. Свод правил государственных закупок состоит из 1895 страниц [11, с. 39]. В нем детально регламентирован весь процесс закупок в США. С одной стороны, размещение норм в одном акте является положительным явлением. Это способствует простоте поиска в массиве правового материала страны нужного положения; нормы обладают «единообразно исполняемым» характером, поскольку находятся в едином структурированном виде, по большей степени исключаются противоречия отдельных норм. Однако, как показывает практика, не все стороны процесса можно урегулировать, возможно существование коллизий. И все-таки, учитывая объем свода правил, не всегда поиск необходимого положения будет легким.

Как указывает У.А. Бурханов, «закупки, проводимые федеральными закупочными агентствами, регламентируются Сводом правил государственных закупок, разработанным в 1984 г. и описывающим все этапы проведения закупок, начиная с планирования и заканчивая вопросами управления, заключенными государственными контрактами (вплоть до их завершения). Главная цель FAR – соблюдение всеми агентствами, проводящими закупки для федеральных государственных нужд, единой закупочной политики и использование единых закупочных правил. Миссией FAR является предоставление всем госзаказчикам продукции с наилучшим соотношением цена/качество (цена/затраты) с учетом ограниченного времени на проведение закупок» [12, с. 25].

Сравнивая регулирование отношения в сфере закупок России и США, приходим к выводу, что в США, стране общего права, процесс государственных закупок детально регламентирован кодифицированным актом – Сводом, а в России, стране континентального права, законодательство о государственных закупках не кодифицировано. Наряду с Законом о контрактной системе существуют многочисленные подзаконные акты, без которых понимание самого ФЗ № 44 порой невозможно. В связи с этим можно сказать, что США в данном плане продвинулись дальше, чем Российская Федерация. Единый кодифицированный акт намного удобней в использовании, чем множество разрозненных актов, в которых нередко встречаются противоречия.

США – «родина» контрактной системы. Благодаря длительности существования, ФКС приобрела особый авторитет на международной арене, стала «образцом для подражания» в области построения и функционирования отношений в сфере закупок других стран [13, с. 145].

В литературе контрактная система отождествляется с понятием «механизм». Механизм – последовательность состояний, процессов, определяющих собою какое-нибудь действие, явление [1, с. 755].

Обращаясь к определению понятия «федеральная контрактная система» наиболее удачное, думается, следующее: «ФКС США представляет собой главный и основной механизм государственного регулирования и программирования развития экономики, науки, техники, военного производства, материальной стабилизации производства, обеспечения темпов экономического роста и решения социально-экономических проблем общества...» [14, с. 1027]. Представленное определение включает в себя весь спектр групп потребностей государства, что, несомненно, является большим плюсом. При этом описываются те задачи, которое государство решает, осуществляя закупки: развитие, стабилизация, обеспечение и т.п.

Для получения полной картины необходимо отметить цели управления контрактной системой США, среди которых А. Андреева выделяет следующие:

– справедливость, то есть создание условий для равноправного участия в конкурентной закупке;

– борьба с коррупцией. Коррупция – камень преткновения во всех странах и во всех механизмах. Учитывая историю возникновения и развития ФКС США на первых этапах, формулирование одной из основных целей именно таким образом разумно;

– эффективность и экономия, то есть разумное соотношение цены и качества [15, с. 23].

Особо актуальна в настоящее время цель обеспечения конкуренции при проведении закупок. Она, по сути, дублирует одноименный принцип, который будет рассмотрен далее в настоящей работе.

Таким образом, федеральная контрактная система имеет свою специфику. Можно выделить следующие особенности:

а) Комплексный характер законодательства, регулирующего отношения в сфере госзакупок;

б) Достаточно большой срок существования ФКС США. Она стала «прародительницей» контрактных систем других стран, прежде всего европейских. Последние впитали в себя многие ее положения;

в) Направленность на общепринятые в международном экономическом пространстве положения о конкуренции, развитии экономики и др. путем их закрепления в актах, регулирующих отношения в сфере закупок, и реализации деятельности на практике в соответствии с приведенными тезисами.

Европейская система государственных закупок вобрала в себя опыт США. Размещение государственных заказов в Евросоюзе регламентируется, в зависимости от объемов и других условий, на двух уровнях. В первую

очередь, Евросоюз сформировал собственное законодательство в сфере контрактной системы, целями которого являются:

- сочетание оптимизации госзакупок и минимальных издержек;
- обеспечение конкуренции;
- обеспечение ведения четного и открытого бизнеса;
- установление преимуществ для малого и среднего бизнеса.

Информация в сфере закупок, подлежащая официальному опубликованию, ранее до 1998 г. была отражена в бумажной версии «Официальный журнал ЕС». Ему на смену пришла электронная база данных «Ежедневный электронный тендер» (Tender Electronics Daily, TED). Кроме того, существует еще более двухсот информационных систем, которые оказывают справочные и консультативные услуги участникам закупок.

Законодательные положения и рекомендации Евросоюза учитываются государствами-участниками при регламентации национальной контрактной системы. В странах ЕС существует три превалирующих модели организации закупок:

а) Распределительная (децентрализованная). Отдельные структуры (департаменты, министерства и т.п.) проводят для обеспечения своих нужд закупки самостоятельно созданными для этих целей специализированными подразделениями (отделы и т.п.). Ее плюсом является гибкость, а недостатком – большие затраты на содержание.

Децентрализованной является модель закупок Германии. Как член ЕС, она обязана привести в соответствие внутреннее государственное законодательство с законодательством Европейского Союза. Германии удалось это сделать относительно легко. Идеи, заложенные в законодательстве ЕС в сфере государственных закупок, нашли отражения не в отдельном законе, как, например, в России и США, а в разделе уже существующего немецкого закона в сфере антимонопольного законодательства (недопустимость ограничения конкуренции) [16, с. 67].

б) Централизованная. В рамках данной модели существует единый закупочный центр, который аккумулирует заявки отдельных структур. Ее плюсом является возможность снижения цен за счет крупных закупок, а недостатками – меньшая гибкость, невозможность учета интересов всех структур.

в) Смешанная модель. Она является особо эффективной благодаря совмещению достоинств двух указанных ранее моделей. Так, общее руководство (разработка и принятие нормативной базы, контроль) осуществляет министерство или департамент для всех заказчиков, а конкретные закупки – специальные структуры. Именно такая модель закупок применяется в Великобритании, где помимо главного ведомства – Государственного казначейства, – действуют специализированные закупочные службы, например, National Health Service Supplies (служба закупок для системы национального здравоохранения) [17, с. 472]. Централизация иллюстрируется примером, когда осуществляется «закупка третьим лицом». Так, группа по закупке, созданная на базе министерства обороны, закупает более 85% общего объема энергетических ресурсов. При этом цена существенно снижается, что позволяет отдельным структурам через посредника получать электроэнергию по приемлемой цене. Таким образом, бюджет экономит довольно большие средства, а заказчики получают то, что им необходимо.

Интересным представляется опыт государственных закупок Южной Кореи, который заключается в следующем: возникшая потребность государства в продукции оформляется в государственный заказ; Служба государственного заказа размещает поступивший заказ; через систему KONEPS происходит заключение контрактов с поставщиками [18, с. 37]. Аналогом системы закупок KONEPS в нашей стране является Единая информационная система в сфере закупок [19]. Однако, южно-корейская система обладает определенными преимуществами, например, она включает в себя специальную программу мониторинга BRIAS, позволяющую

автономно отслеживать сделки с различными подозрительными действиями, содержащими в себе признаки мошенничества, в режиме реального времени и передавать информацию о них в уполномоченные органы. Такая интеграция множества подсистем в единое целое отражает тенденцию полной цифровизации экономики в целом и системы государственных закупок в частности.

Госзаказ и торги в Японии также имеют отличительные черты. В частности, оплата по контракту государственными учреждениями производится выше рыночной цены на товары и услуги, что усиливает желание предпринимателей участвовать в государственных закупках; участие в государственных закупках служит хорошим пиаром для подрядчиков и поставщиков; в большинстве конкурсов не делается различий между субъектами большого и малого предпринимательства, участие в торгах происходит в равных условиях; в отличие от всех прочих контрактных систем, в японской используются только три процедуры проведения торгов: открытые торги, селекционные торги (специализированные участники), ограниченные торги (единственный поставщик, подрядчик или исполнитель) [20, с. 76].

Справедливым представляется утверждение С.С. Шувалова о том, что в зарубежной практике прослеживается отсутствие единого и оптимального решения вопросов правового регулирования государственных закупок [21, с. 77].

Помимо опыта наиболее развитых стран, следует обратить внимание на опыт, который можно подчеркнуть у крупных международных организаций. Немаловажную роль в формировании опыта в сфере государственных закупок играют Международные финансовые организации, к которым относятся Международный валютный фонд, Всемирный банк, Банк международных расчетов, Международный банк экономического сотрудничества, Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития и многие другие. Так, интерес представляет опыт закупок за

счет общественных средств, а именно принципы и правила закупок продукции [22, с. 29]. Подчеркивается, что мировой опыт проведения торгов доказывает успешность данной формы торговли. Общим является понимание того, что тендеры способствуют снижению затрат на приобретение продукции, обеспечивают большую эффективность расходования средств и снижают уровень коррупции [23, с. 110].

Необходимо отметить, что в международном опыте государственных закупок обнаруживаются следующие общие тенденции:

а) Закупки для государственных нужд представляют собой один из важнейших составляющих элементов экономики и общественных отношений;

б) На международной арене улучшение законодательства в сфере государственных закупок характеризуется направленностью к постепенному расширению сферы его действия;

в) Совершенствование системы государственных закупок пронизывается тенденцией к упрощению и гибкости регламентации государственных закупок, отдавая предпочтение правовому регулированию, базирующемуся на основных началах гражданского законодательства [24, с. 85-86].

Таким образом, сложившаяся международная практика представляет собой богатый и полезный опыт правового регулирования государственных закупок. Однако, следует помнить о том, что при заимствовании иностранного опыта всегда следует проводить тщательный анализ и учитывать специфику общественных отношений в России.

Подводя итог, отметим, что не во всех странах существует такое понятие как «контрактная система». В настоящем исследовании это определение весьма условно используется для единообразного понимания явления государственных закупок. Также не во всех странах есть легальное определение указанного явления, зарубежные законодатели считают более правильным выражать сущность понятия путем указания на характеристики

(цели, как, например, в США, принципы, как в Великобритании и т.д.). Данная точка зрения не лишена логики, поскольку одной лишь формулировки «в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок» недостаточно для более глубинного понимания явления.

## **1.2 Контрактная система как межотраслевой институт**

Контрактная система РФ регулируется нормами нескольких отраслей права. Наибольший удельный вес данный институт занимает в сфере гражданского, административного и финансового права.

Гражданское право контрактная система интересует в основном в рамках договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд. Прежде всего, следует дать определение рассматриваемому договору. По государственному или муниципальному контракту на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд (далее – государственный или муниципальный контракт) поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров [25].

Гарантией прав и законных интересов поставщика в указанном договоре служит норма, согласно которой при оплате покупателем товаров государственный или муниципальный заказчик признается поручителем по денежному обязательству покупателя.

Данный договор рассматривается как разновидность договора поставки. Однако следует иметь в виду следующие особенности:

а) Его субъектами являются:

– поставщики – участники закупки (любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое

лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя);

– покупатели – государственные и муниципальные заказчики, заказчики;

б) Предмет государственного или муниципального контракта – товары, работы и услуги, необходимые для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Давая общую характеристику договору поставки для государственных и муниципальных нужд, следует назвать следующие его признаки. Подобный договор:

– возмездный. Договор предполагает встречное имущественное предоставление. Так, поставщик за свою работу получает оплату, т.е. вознаграждение. Возмездность – понятие экономическое по содержанию и юридическое по функциям, ее показатель – договорная цена [26, с. 9];

– консенсуальный. Договор поставки для государственных и муниципальных нужд считается заключенным с момента согласования его существенных условий сторонами;

– взаимный (двусторонний, синаллагматический). Этот признак означает, что и на стороне покупателя, и на стороне поставщика присутствуют как права, так и обязанности. Каждая сторона здесь является и кредитором, и должником, а их обязанности носят встречный, взаимосвязанный и взаимообуславливающий характер [27, с. 425].

ГК РФ раскрывает последовательность заключения государственного или муниципального контракта. Заключение государственного или муниципального контракта имеет следующие этапы:

– составление проекта государственного или муниципального контракта, включение его в качестве приложения к документации/извещению о проведении закупки;

– подписание проекта государственного или муниципального контракта стороной, являющейся победителем закупки;

– урегулирование разногласий по вопросам заключения государственного или муниципального контракта (при их наличии) (составляется протокол разногласий – документ, содержащий перечень разногласий и возможные варианты их разрешения).

При этом положения ГК РФ не приведены в соответствие с ФЗ № 44. В тексте фигурируют формулировка «государственный заказ», которая не используется в действующем в настоящее время ФЗ № 44.

Таким образом, гражданское право непосредственно регулирует процесс осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, не затрагивая при этом планирование, мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок.

С точки зрения административного права государственный или муниципальный контракт рассматривается как административный договор. Кроме того, большинство норм о контрактной системе РФ носят административно-правовой характер.

Исходя из общепринятого понимания договора, он представляет собой соглашение лиц об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей. Административный договор предполагает неравенство договаривающихся сторон. Объясняется это тем, что одной из сторон договора выступает государственный орган, который располагает целым рядом преимуществ в силу своего правового статуса.

Упомянутое выше неравенство сторон в административном договоре не следует расценивать как полную бесправность одной из сторон и ничем не ограниченную возможность чинить произвол другой стороной. Законодатель не лишил сторон необходимых гарантий и прав, тем самым по возможности сократил правовое расстояние между ними.

Иными словами, административный договор сочетает в себе одновременно и формально-юридическое равенство контрагентов (в части принципа свободы договора), и наличие полномочий государственно-властного участника.

М.И. Пискотин называет административные договоры средством реализации управленческих задач и функций. По мнению автора, административный договор представляет собой особое средство государственного управления в определенной сфере общественной жизни. Заключая административный договор, государственные органы руководствуются нормами административного права, реализуют публичные цели и функции, зачастую обладают полномочиями прерогативного характера [28, с. 151]. Поскольку заключение договора всегда предполагает равноправное, сознательно-волевое согласование субъектами права своего поведения, то административные договоры опосредуют горизонтальные (координационные) управленческие правоотношения.

Еще одной отраслью, которая регулирует отношения, складывающиеся в сфере закупок, является финансовое право. На принадлежность института государственных закупок к отрасли финансового права указывал К.Б. Маркелов. Он утверждал, что рассматриваемый институт – институт бюджетного права, поскольку совокупность правовых норм, регулирующих бюджетную деятельность государства (муниципальных образований), позволяет выделить в качестве такового по следующим основаниям: «Государственные (муниципальные) закупки непосредственно связаны с бюджетным финансированием; государственные (муниципальные) закупки обеспечиваются (в т.ч.) и деятельностью специально уполномоченных органов государственной власти – участниками бюджетной деятельности» [29, с. 36].

Чтобы убедиться в правильности отнесения института контрактной системы к сфере финансового права, определим предмет, методы и принципы данного института и их схожесть с предметом, методами и принципами финансового права.

Предметом правового регулирования института контрактной системы являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления распределения и использования финансовых средств

бюджетов для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также общественные отношения в процессе контроля за эффективностью и результативностью использования денежных средств для данных целей.

Предметом финансового права выступают общественные отношения, возникающие в процессе деятельности по планомерному образованию (формированию), распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов (финансовых ресурсов) в целях реализации задач публичного характера. По сути, различие в представленных определениях в том, что предмет института контрактной системы не включает общественные отношения в процессе формирования ресурсов. Это вполне логично, поскольку осуществление закупок – деятельность по производству растрат, т.е. приобретению необходимых товаров, услуг и работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Методы института контрактной системы представлены сочетанием императивного метода и диспозитивного, что является традиционным для отраслей права, в том числе и финансового. Ведущим методом правового регулирования института контрактной системы, как и финансового права, является императивный, т.е. метод властных предписаний со стороны уполномоченных органов государства и местного самоуправления. Также данный метод именуют авторитарным или методом субординации. Он обуславливается положением одной из сторон: публично-правового образования и государственных органов, которые издают властные предписания в сфере закупок. Для описываемого метода характерно то, что один из субъектов наделяется властными полномочиями, а другой ставится ему в подчинение; его права и обязанности четко очерчены, не могут изменяться по соглашению сторон. Принято считать, что на стороне властного субъекта – права, на стороне подвластного – обязанности. Правоотношения возникают на основе акта правоприменения. Такой метод способствует использованию средств по целевому назначению в

соответствии с государственными (муниципальными) программами, соблюдению режима экономии.

Диспозитивный метод (метод автономии или метод субординации) устанавливает равенство сторон в правоотношении и относительно равный баланс прав и обязанностей на стороне каждого участника правоотношения.

Диспозитивные предписания ставят определенные границы поведения, в рамках которых стороны могут самостоятельно уточнять права и обязанности. Метод автономии наиболее ярко применяется при заключении контракта. Однако следует отметить, что стороны не могут в полной мере формулировать любые условия контракта, поскольку существуют и императивные требования, например, закрепленные в ст. 34 ФЗ № 44.

Что касается принципов, то, помимо прямо закрепленных в рассматриваемом федеральном законе, связанных непосредственно с осуществлением закупок, контрактная система основывается на общеправовых принципах: законность, гласность, федерализм, а также на отраслевых принципах финансового права: плановость финансовой деятельности (планирование в рамках бюджетного процесса), приоритетность публичных интересов при осуществлении правового регулирования финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов, социальная направленность, экономичность и прозрачность в расходовании средств страны и др.

Исследование специфики предмета, метода и принципов института контрактной системы в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд позволяет сделать вывод, что данный институт является отдельным правовым образованием в рамках особенной части финансового права, включенным в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов. Тем не менее, осуществление регламентации закупок нормами иных отраслей права придает институту контрактной системы межотраслевой (комплексный) характер.

### 1.3. Принципы контрактной системы

Принцип в переводе с латинского означает «начало». Совокупность принципов выступает в качестве несущей конструкции, каркаса, удерживающего всю систему. Они пронизывают все элементы контрактной системы, и в особенности касаются деятельности ее участников.

В соответствии со ст. 6 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок» [4].

Европейская закупочная деятельность базируется на следующих основных принципах:

- прозрачность (Transparency). Данный принцип, по сути, дублирует принцип контрактной системы РФ открытости и прозрачности информации;
- подотчетность и соблюдение процедур (Accountability and due process). Означает четкое следование правилам осуществления госзакупок. Находит отражение в принципе контрактной системы РФ, касающемся профессионализма заказчиков;
- открытая и эффективная конкуренция (Open and effective competition). Аналогичен принципу обеспечения конкуренции;
- справедливость (Fairness). Предполагает равные возможности для всех участников закупок. Также можно связать с принципом обеспечения конкуренции.

В Своде правил государственных закупок США названы следующие принципы:

- увеличение количества вариаций использования коммерческих товаров и услуг (предметов закупки);
- привлечение подрядчиков с положительной репутацией;
- поддержание конкуренции, в том числе честное, справедливое и открытое ведение бизнеса;
- достижение целей государственной политики [30].

Соблюдение указанных принципов обеспечивает цели регулирования отношений в сфере контрактной системы. В ином случае действия участников таких правоотношений могут быть признаны незаконными, а принятые должностными лицами решения – недействительными со всеми вытекающими из этого последствиями (административная, гражданская и иная ответственность).

Рассмотрим основные принципы более детально.

а) Принцип открытости и прозрачности. Он состоит из 3 частей и включает следующие положения:

1. В Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок.

Свойства, которыми должна обладать информация о контрактной системе, соответствуют принципу правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации (свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом).

2. Открытость и прозрачность информации, указанной в первом пункте, обеспечиваются, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе. Буквальное толкование этого положения позволяет говорить об общности рассматриваемого нами принципа, который должен проявляться во всех видах отношений, регулируемых Законом о контрактной системе, а не только в части применения информации, размещаемой в ЕИС.

Указанное положение дублирует принцип, закрепленный в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами. Пункт 3 ст. 14 ФЗ № 149-ФЗ закрепляет, что государственные информационные системы создаются и эксплуатируются на основе статистической и иной документированной информации, предоставляемой гражданами (физическими лицами), организациями, государственными органами, органами местного самоуправления [31].

3. Информация, размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

Относительно данного положения имеется несколько интересных дел из практики. Так, в УФАС по Новосибирской области обратилось ООО «Т» с жалобой на действия ФГБНУ «Н» при проведении электронного аукциона на поставку расходных материалов для клинической медицины. Заказчик неверно указал код из общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности. Данный код влияет на предоставляемые преимущества при проведении закупки, иные аспекты закупочной деятельности остаются без изменений. УФАС в решении от 13.01.2017 № 08-01-12 признал Заказчика нарушившим ч. 3 ст. 7 ФЗ № 44-ФЗ и выдал предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок [32].

УФАС по Санкт-Петербургу рассмотрел жалобу поставщика на неправомерные действия заказчика, нарушающие, по мнению заявителя, требования Закона о контрактной системе в части установления требований к конкретным показателям товаров в формате, не позволяющем осуществлять копирование произвольных фрагментов текста. Требования к конкретным показателям товаров опубликованы заказчиком на официальном сайте

единой информационной системы в Приложении № 2 к Техническому заданию в формате документа pdf, который, по мнению ФАС, не позволяет осуществлять копирование произвольных фрагментов текста [33].

Иркутское УФАС рассмотрело жалобу на положения документации об электронном аукционе. Заявитель посчитал, что заказчиком допущено нарушение части 3 статьи 7 Федерального закона № 44-ФЗ, поскольку в пункте 6 «Информационной карты» документации об электронном аукционе указан оператор электронной площадки ЭТИ, фактически документация размещена на электронной площадке «Р» [34].

Несоблюдение принципа открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок влечет за собой незаконность действий должностных лиц и недействительность принятых ими в результате таких действий решений.

Информация о контрактной системе должна представлять собой последовательные, юридически значимые и достаточно понятные для заинтересованных лиц сведения.

В частности, любое лицо даже без регистрации может зайти на официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок РФ, а также на порталы контрактных систем зарубежных стран и ознакомиться с информацией по многим аспектам деятельности заказчиков и поставщиков (исполнителей, подрядчиков) как статистической направленности, так и сугубо практической.

б) Принцип обеспечения конкуренции. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» конкуренция – соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке [35]. Конкуренция в сфере закупок проявляется в отношениях между возможными поставщиками. К слову, ФЗ № 44 и

указанный выше закон тесно взаимосвязаны в части правового регулирования конкуренции. Разумеется, ФЗ «О защите конкуренции» в большей степени регулирует рассматриваемое явление, он содержит обширный пласт понятий, определений, раскрывает их содержание и качество. В Законе о контрактной системе лишь прописывается принцип обеспечения конкуренции с учетом специфики складывающихся в сфере закупок отношений. По сути, описанная норма носит бланкетный характер, отсылая к нормам иного законодательного акта.

Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям акта о контрактной системе, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Целями введения данной нормы являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков [5].

В качестве доказательства важности категории «конкуренция» приведем решение Десятого федерального апелляционного суда США 1940 г., в котором суд указал, что цель нормативных актов в сфере государственных закупок заключается в предоставлении каждому лицу равных возможностей для участия в конкурентной борьбе за право заключения государственных контрактов; в предотвращении несправедливого определения преференций, сговора либо мошенничества

при определении поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и, таким образом, в обеспечении преимуществ для правительства США, вытекающих из развития конкуренции [36, с. 112].

В условиях рыночной экономики «конкуренция» (лат. *concurrentia* – сталкиваться, состязаться) выступает ключевым понятием. Это соперничество между участниками рынка за лучшие условия. При этом соперники имеют равные права, равный доступ к участию в процедуре закупок, отсутствуют произвольные привилегии одних перед другими. Закреплен абсолютный запрет каким-либо образом предоставлять преимущества поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

ФКС США, безусловно, является довольно развитой системой, однако, нельзя безоговорочно сказать, что принятые в США правила, направленные на обеспечение развития конкуренции, представляют собой идеальную конструкцию.

Так, Д.Е. Бранк, выделяет ряд существенных проблем, не решенных на практике:

- длительность и дороговизна процедур проверки контрактным офицером возможных антиконкурентных действий поставщиков при необходимости экономии времени на практике часто приводит к фактическому отказу контрактных офицеров от применения антимонопольных правил;

- высокие барьеры для доступа на некоторые рынки (например, производство спутников, воздушной техники и т.п.) новых участников позволяют лидерам рынка (производителям) и государственным подрядчикам стабильно поддерживать цены на свою продукцию, не опасаясь снижения цен в результате конкуренции с новыми участниками;

- опора на показания сотрудников: как служащих организации государственного заказчика, так и работников организации поставщика, зависимых от своих работодателей и боящихся увольнения [37, с. 162-163, 166].

Думается, что принцип конкуренции является закономерным следствием принадлежности стран к общемировому сообществу, пропагандирующему эффективное и справедливое развитие экономического пространства. А значит, в отражении его в законодательстве различных стран, регулирующих закупочные процедуры, нет ничего удивительного, это логично и обоснованно.

в) Принцип профессионализма заказчика.

Традиционно профессионализм рассматривается как совокупность элементов: знаний, умений и навыков. Каждый работодатель заинтересован в том, чтобы его работники обладали перечисленными критериями. От этого в конечном итоге зависит качество выполняемой ими работы.

Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством РФ [4].

Следует разобраться с понятием «квалификация». Основываясь на положениях трудового права, можно дать следующее определение: квалификация – уровень развития специальных способностей субъекта (работника), позволяющий ему выполнять трудовые функции определенной степени сложности в определенном профессиональном труде. Несмотря на принципиальное отличие понятий «квалификация» и «профессионализм» в трудовом праве, в сфере закупок не стоит заострять на этом особое внимание, поскольку для законодателя важно было указать на факт наличия необходимого уровня знаний лица, задействованного в данной сфере, как гарантии возможности выполнения соответствующей работы.

В Российской Федерации, говоря о лицах, непосредственно осуществляющих закупки, можно вести речь о контрактном управляющем или о контрактной службе. В первом случае одно лицо выполняет все необходимые функции и несет полную ответственность за свои действия и бездействие. Во втором случае имеется в виду комиссия, между членами которой распределены обязанности по реализации закупочной процедуры.

Обязательным критерием законной деятельности лица в качестве контрактного управляющего или члена контрактной службы является наличие высшего образования или дополнительного профессионального образования в сфере закупок [38].

В США существует такое понятие, как контрактный офицер. Это лицо, которому предоставлено исключительное право от имени федерального правительства США объявлять закупки, размещать извещения о проведении закупки, подписывать и управлять федеральными контрактами, а также отменять действия этих контрактов и принимать соответствующие решения и заключения [14, с. 1012]. Профессионализм контрактных офицеров подтверждается квалификационными сертификатами, которые выдаются лицензированными учреждениями лишь после успешной сдачи экзаменов.

г) Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. По сути, в одной ст. 12 ФЗ № 44 объединены два отдельных принципа: ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок. Однако необходимо отметить тесную связь результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок. Обусловливается она непосредственной зависимостью результата деятельности участников контрактной системы и эффективности. С лексической точки зрения данные понятий являются синонимами, поэтому законодатель и включил их в одну статью. При этом

ответственность устанавливается лишь за результативность и не предусмотрена за эффективность.

Результат – объективный критерий, итог всей деятельности. Он может быть как положительным, устраивающим участников, так и отрицательным, негативным, в виде не достижения поставленных целей. Что касается эффективности, то сам термин имеет ярко положительную окраску. Эффект – достигнутое полезное свойство, получение желаемого результата.

Думается, что при добросовестном соблюдении всех вышеназванных принципов, в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд должна происходить относительная стабилизация регулируемых отношений. Однако следует заметить, что подобное положение дел являет собой идеальную конструкцию, служащую, скорее, целью, на достижение которой ориентирована правотворческая деятельность в этой области. На практике применению подлежат далеко не все принципы и не в полной мере, допускается множество нарушений, приводящих к неправомерному расходованию бюджетных средств, проведению липовых «шаблонных» торгов и т.п.

## **Глава 2 Финансово-правовое регулирование контрактной системы России и зарубежных стран**

### **2.1 Понятие финансовой деятельности России и зарубежных стран**

В рамках настоящего исследования необходимо рассмотреть финансовую деятельность государства, поскольку без нее невозможно осуществление государственных закупок. Любой товар, работа и услуга, закупаемые для государственных (муниципальных) нужд, не передается просто так, а имеет определенную стоимость в денежном эквиваленте. Основным источником финансирования для указанных целей – соответствующий бюджет. Именно из него, как правило, направляются денежные средства на покрытие затрат для закупок товаров, работ и услуг. Однако бюджеты не просто сосредоточивают внутри себя денежные средства, они осуществляют их движение. Бюджет внутренне динамичен: новые поступления, затем они расходуются, и вновь наблюдается приток денежных средств. Каким образом работает данный механизм? Откуда берутся денежные средства, и что происходит с ними в дальнейшем?

Финансовая деятельность представляет собой разновидность государственной деятельности по критерию деления на отрасли права. Имеет публичный характер независимо от того, кто является участником конкретных финансовых правоотношений с соответствующим распределением предметов ведения и компетенции [39, с. 18-25].

Прежде всего, следует отметить, что легального определения финансовой деятельности государства нет. В отечественной литературе данное понятие традиционно рассматривается в качестве базовой категории финансового права, содержание которой, по мнению большинства специалистов, охватывает деятельность по формированию, распределению и использованию денежных фондов в целях финансового обеспечения выполнения государственных задач и функций [40, с. 4-5].

Понятие «финансовая деятельность государства» в Российской Федерации было введено в оборот профессором М.А. Гурвичем в учебном пособии «Советское финансовое право» в 1952 г. Давалось следующее определение: это «деятельность органов государственной власти и государственного управления в области мобилизации денежных ресурсов и их распределения» [41, с. 20].

Следует критически подойти к рассмотрению и изучению упомянутого определения, данного М.А. Гурвичем, поскольку употребление слова «мобилизация» видится неподходящим для отражения содержания финансовой деятельности. Мобилизация представляет собой приведение в состояние, обеспечивающее успешное выполнение какой-либо задачи. Не совсем ясно, благодаря каким именно действиям происходит приведение в описываемое состояние, а также не наблюдается конкретизация задач мобилизации. Причем последнее положение можно отнести и к данному в «Советском финансовом праве» определению в целом. Для чего происходит мобилизация и распределение денежных ресурсов?

Таким образом, можно сделать вывод о том, что по содержательным характеристикам первоначальное определение финансовой деятельности во многом уступает общераспространенному в настоящее время, данному в третьем абзаце настоящего параграфа. Думается, термин «формирование» является более подходящим, нежели «мобилизация». К тому же добавление термина «использование» денежных средств, очерчивает те действия, которые входят в понятие «финансовая деятельность».

Говоря о финансовой деятельности, вполне логичным и правильным будет рассматривать три взаимосвязанных и взаимообусловленных действия: формирование, распределение и использование. По сути, это этапы единого процесса, которые следуют друг за другом, поскольку без формирования (накопления) денежного базиса не может быть ни распределения, ни использования. Распределение, в свою очередь, позволяет справедливо и в зависимости от степени необходимости предоставить собранные денежные

средства, которые имеют свойство ограниченности, по заданным направлениям. И, в конечном итоге, использование способствует непосредственной реализации государственных функций и задач. Такой точки зрения придерживался Е.А. Ровинский [42, с. 29].

Однако имелись и иные мнения относительно определенных действий, включаемых в понятие «финансовая деятельность». Если исходить из наличия традиционной триады «формирование, распределение, использование», можно выделить более широкие и более узкие подходы.

Так, по мнению А.И. Худякова, финансовая деятельность государства ограничивается только функциями образования и распределения денежных фондов, исключая их использование [43, с. 78-79]. Данная идея поддерживается М.Ф. Ивлиевой, которая, считая категории «финансы» и «финансовая деятельность государства» связанными между собой, дает следующее определение финансов: экономические отношения, возникающие по поводу формирования и распределения публичных денежных фондов [26, с. 312]. Высказанные указанными авторами идеи относятся к узкому подходу в определении финансовой деятельности.

Деятельность, связанную с «использованием» не относил к финансовой деятельности государства и известный представитель дореволюционной финансово-правовой науки В.А. Лебедев [44, с. 5].

Думается, что, исключив из определения финансовой деятельности слово «использование», мы лишимся важного этапа, заключающегося в трате денежных средств в целях реализации функций и задач государства. В этом случае определение рассматриваемого понятия будет незаконченным, поскольку, указав на действие по образованию денежных средств, вполне логично будет указать и на их расходование. Иными словами, финансовую деятельность можно будет рассматривать как определенного рода цикл, круговорот: появление средств посредством формирования, распределение по направлениям как предварительный этап их непосредственного использования, и исчезновение денежных средств вследствие их

использования, затем снова появление, распределение, использование и т.д. В центре этого круга стоит государство, которое регулирует данный многостадийный процесс, «подобно архитектору, конструирует экономическую среду, подобно металлургу, создает несущие конструкции и, подобно строителю, формирует хозяйственный механизм, нуждающийся, по мере эксплуатации, и в доводке, и в ремонте, и в обслуживании, и в иной помощи» [45, с. 4]. Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова также акцентируют внимание на тесной взаимосвязи формирования, распределения и использования, определяя финансовую деятельность как «процесс собирания, распределения и использования денежных средств, обеспечивающий практическое выполнение функций государства и муниципальных органов для достижения стоящих перед ними целей и задач» [46, с. 7-11].

Сторонником широкого подхода является Н.П. Кучерявенко. Согласно его точки зрения, финансовая деятельность характеризуется несколькими стадиями, среди которых: стадия формирования публичных денежных фондов, стадия распределения, стадия использования, стадия контроля за движением публичных денежных фондов [47, с. 10].

Контрольный блок (контроль за движением денежных средств) нависает над всеми действиями, входящими в понятие финансовой деятельности. Это неоспоримый факт, так как в силу масштаба важности осуществления финансовой деятельности, статуса ее субъектов, размера обрабатываемых в данной сфере денежных средств всесторонний контроль необходим. Из этого следует, что с позицией Н.П. Кучерявенко можно согласиться и включить в определение финансовой деятельности еще и деятельность по контролю. Однако данный шаг нельзя назвать острой необходимостью, поскольку осуществление контроля – мера достаточно очевидная и тщательно реализуемая, поэтому не требует немедленного вхождения указанного положения в определение рассматриваемого понятия.

Затронув тему осуществления контроля, следует остановиться на ней подробнее в отношении финансового контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг. Сравнивая регламентацию данных мер Законом о размещении заказов, на место которого «пришел» ФЗ № 44, и Законом о контрактной системе, необходимо отметить рост и совершенствование законодательной мысли в нужном направлении. Если утративший силу ФЗ № 94 вызывал критику, в том числе в части, связанной с осуществлением контроля в сфере контрактной системы, то в процессе принятия нового ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд» главной задачей было «предотвращение нарушений при использовании бюджетных средств путем противодействия коррупции, которая будет зависеть от эффективности работы внешнего, внутреннего государственного и муниципального финансового контроля» [48, с. 39].

По ранее действующему закону РФ в данной сфере осуществление контроля было неэффективным. В причинах этого пытался разобраться А.А. Строганов. Он выделил следующие несовершенства правовой регламентации: отсутствие приведенного в систему и последовательного контроля за всей процедурой размещения заказа, а также отсутствие регламентации взаимодействия различных контролирующих органов [49, с. 48-49]. Что касается последнего положения, то на практике зачастую возникали ситуации дублирования функций контроля, поскольку соответствующими полномочиями в установленной сфере были наделены как подразделения ФАС, так и иные органы исполнительной власти. В итоге подобная неурегулированность такого важного вопроса, как осуществление контроля в сфере закупок, явилась предпосылкой к попытке учесть все минусы действия ФЗ № 94 и принятию нового Закона о контрактной системе. В последнем, кроме прочего, расширен перечень контролирующих органов:

– 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;

– федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

– органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации [4].

Вернемся к проблеме определения финансовой деятельности. Далеко не все ученые рассматривали финансовую деятельность лишь с точки зрения совокупности действий, как было рассмотрено ранее. Так, А.В. Демин выдвинул довольно интересную теорию, согласно которой рассматриваемая категория является воздействием государственных (местных) органов на финансовые отношения [50, с. 12], при этом отодвинув упомянутые выше действия на второй план.

Что же касается финансовой деятельности муниципального образования, то многие из вышеназванных положений могут быть отнесены и к ней с поправкой на уровень осуществления. Иными словами, финансовая деятельность муниципального образования представляет собой осуществление функций по образованию (формированию), распределению и использованию муниципальных (местных) денежных средств в целях реализации социально-экономических задач местного значения и обеспечения финансовыми ресурсами органов местного самоуправления [51, с. 2066].

В плане изучения финансовой деятельности следует отметить работу Э.Д. Соколовой. Автор осуществил довольно глубокое исследование в

области проблем, складывающихся при реализации финансовой деятельности государства и муниципальных образований, и дал следующие определение изучаемому понятию: «это особый вид человеческих действий, имеющий различную степень обобщенности и выражающийся в различных формах: в действиях государства, муниципальных образований, хозяйствующих субъектов, действующих на основе различных форм собственности, обусловленных наличием в обществе товарно-денежных отношений и направленных на создание, распределение (перераспределение) и использование фондов денежных средств» [52, с. 48].

Думается, данная позиция вполне приемлема, поскольку каркас определения: «особый вид человеческих действий» обоснован и логичен. Речь идет о людях, входящих в тот или иной государственный орган, орган местного самоуправления и т.п. Собственно, сами формы указанных действий конкретизируются далее по тексту определения. Также Э.Д. Соколова учла принципиально важные «создание, распределение и использование фондов», правда, определив их в качестве направлений деятельности. Неудивительно, что ее точка зрения была поддержана в научной среде.

Итак, как мы выяснили, контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд тесно связана с понятием финансовой деятельности и реализуется посредством определенных действий, являющихся ничем иным, как составляющими финансовой деятельности государства и муниципальных образований. В этой связи необходимо выделить еще одну категорию, имеющую непосредственное отношение к уже рассмотренным. Речь идет о государственных и муниципальных расходах.

Использование фондов денежных средств – это их расходование на различные направления в соответствии с определенными целями. Иными словами, государственные и муниципальные расходы присутствуют в качестве основного звена на определенной стадии осуществления

финансовой деятельности государства и муниципальных образований соответственно.

Что касается определения понятия «государственные и муниципальные расходы», в законодательстве оно отсутствует. В литературе при наличии множества вариаций отмечается основная идея: государственные и муниципальные расходы – это затраты [46, с. 232], конкретные суммы затрат [53, с. 631] для целей обеспечения публичных нужд.

Государственные и муниципальные расходы можно рассматривать с применением различные подходов:

- материальный подход. Состоит в том, что государственные и муниципальные расходы представляют собой денежные средства, направляемые государством на обеспечение государственных и муниципальных нужд. Удовлетворение последних, в свою очередь, обеспечивает выполнение установленных функций, целей и задач;

- организационный (процедурный) подход включает идею о том, что рассматриваемая категория – это упорядоченная процедура распределения финансовых ресурсов для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- с позиции экономического подхода государственные и муниципальные расходы – это совокупность экономических отношений по распределению и использования денежных фондов государства в целях обеспечения публичных нужд страны;

- правовой подход рассматривает государственные и муниципальные расходы как одно из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований.

Наличие нескольких подходов к определению исследуемого понятия не означает их противопоставления и противоборства. Это лишь подчеркивает сложный характер государственных и муниципальных расходов, иллюстрирует мнения авторов, которые подходили к определению с

различных сторон, взяв за основу определенный аспект и сделав на нем акцент.

Также следует отметить, что понятия «государственные и муниципальные расходы» и «бюджетные расходы»<sup>1</sup> не одно и то же. Последние входят в государственные и муниципальные расходы, являясь их составной частью, помимо прочих. Именно за счет расходов из бюджетных фондов происходит финансирование контрактной системы в сфере закупок. В связи с этим следует отметить соотношение института государственных и муниципальных расходов и правового института контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг. Поскольку последняя является одним из видов расходов, можно сказать, что соотносятся они как общее и частное соответственно.

Для того, чтобы сложилась более полная картина, отражающая сущность понятия «публичные расходы», выделим их виды. Достаточное количество оснований для классификации было выдвинуто Н.И. Химичевой. Она предложила следующие:

1. Форма собственности по субъектам, которые осуществляют публичные расходы:

- а) государственные;
- б) муниципальные;

2. Источник получения денежных средств:

а) централизованные (за счет средств бюджетной системы и государственных и муниципальных внебюджетных фондов);

б) децентрализованные (за счет средств, полученных от деятельности государственных и муниципальных организаций);

3. Характер участия в общественном производстве:

а) финансирование оборотных средств (текущих расходов);

б) финансирование основных фондов (капитальных вложений);

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 6 БК РФ это «выплачиваемые из бюджета денежные средства, за исключением средств, являющихся источником финансирования дефицита бюджета» – авт.

#### 4. Функциональный признак [53, с. 633-634].

Имеются и иные мнения относительно оснований классификации [54, с. 18-20]. О.Н. Горбунова предлагает классифицировать государственные расходы следующим образом: «во-первых, в зависимости от того, из каких фондов денежных средств эти расходы осуществляются, во-вторых, от того, на какой территории эти расходы осуществляются: федеративные расходы, расходы субъектов федерации и муниципальные расходы» [55, с. 315].

Изложенными выше мнениями не исчерпывается многовариантность оснований для классификации публичных расходов. Это обстоятельство указывает на необходимость более тщательного изучения понятия «государственные и муниципальные расходы» в рамках отдельного исследования и его сложный в плане масштаба характер.

Следует отметить, что понятия «финансовая деятельность» в зарубежных странах, как правило, нет. Чаще используется термин «финансовая система», как более общее. Однако, проанализировав территориальное устройство зарубежных стран, можно прийти к выводам о схожести деятельности федеративных государств в финансовой сфере, а значит, характеризовать деятельность таких государств в данной области в полной мере можно как финансовую. Так, бюджет США, являющийся трехуровневым: федеральные финансы, финансы штатов и финансы местных подразделений, проходит через рассматриваемые ранее стадии формирования, распределения и использования денежных средств. В рамках заданной темы особый интерес представляют этапы распределения и использования, которые будут рассмотрены в следующем параграфе работы.

Еще одной страной с федеративным устройством является Германия, состоящая из земель. Финансы так же, как в вышеуказанном примере, делятся на федеральные, финансы административно-территориальных образований (земель в данном случае) и местные финансы (общин). Особенность финансовой системы Германии – принцип выравнивания. Он заключается, по сути, в дофинансировании земель в целях комплексного и

единообразного развития отдельных образований на примерно одинаковом уровне. С темой нашего исследования это связано, прежде всего, в той части, в которой происходит передача финансов для оплаты обязательств в рамках закупки для обеспечения соответствующих нужд.

Говоря о финансовой системе Великобритании, унитарного государства, отметим, что в ней имеется два вида бюджетов: центральный и местный. Однако принцип ее функционирования, в целом, мало отличается от рассмотренных с поправкой на количество уровней.

В итоге можно сделать вывод, что государственные и муниципальные расходы РФ и зарубежных стран являются одним из направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов. Одним из видов государственных и муниципальных расходов является финансирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. Таким образом, все три рассматриваемых категории тесно связаны между собой, при этом следует отметить их взаиморасположение: финансовая деятельность в качестве направления включает институт государственных и муниципальных расходов, последние в свою очередь имеют составной частью финансирование контрактной системы, которое является, по сути, разновидностью расходов.

## **2.2 Правовое регулирование общественных отношений в сфере контрактной системы в процессе распределения и использования финансовых ресурсов в России и зарубежных странах**

Перед тем, как начать рассматривать правовое регулирование отношений в сфере контрактной системы в процессе распределения и использования финансовых ресурсов, следует вспомнить правовую природу института контрактной системы и то, каким образом происходит ее регулирование в общем виде.

В процессе реализации контрактной системы в сфере закупок складывается множество групп общественных отношений, регулируемых различными отраслями права. В связи с заявленной темой особый интерес для целей настоящего исследования представляет финансово-правовое регулирование отношений в сфере контрактной системы, которая является институтом финансового права.

Финансовые правоотношения представляют собой урегулированные нормами финансового права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализуют содержащиеся в данных нормах предписания по образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов и доходов [53, с. 71].

Финансовые правоотношения имеют свои особенности, отражающие специфику отрасли права. К таковым можно отнести следующие:

– возникают в процессе осуществления финансовой деятельности государства и муниципального образования. Настоящий признак вытекает из данного выше определения, поскольку в предыдущем параграфе мы установили, что финансовая деятельность включает в себя определенные действия: образование, распределение и использование денежных фондов. Возникающие в процессе указанных действий общественные отношения регламентируются нормами финансового права, а значит, относятся к категории «финансовые правоотношения»;

– имеют особый субъектный состав. Речь идет о том, что обязательной стороной таких правоотношений является публично-правовое образование. Происходит возникновение властеотношений, где одна сторона наделена властью, а вторая обязана ей подчиняться. При этом юридическая ответственность за нарушение соответствующих норм наступает непосредственно перед государством или муниципальным образованием;

– имеют публичный характер. Отнесение финансового права к публичным отраслям права накладывает отпечаток на характеристику

финансового правоотношения как публичного. Из этого следует превалирование императивного метода правового регулирования, отсутствие возможности изменения властных предписаний соглашением сторон, субординационные отношения и т.п.

Любое правоотношение имеет неотъемлемые элементы, без которых наличие этих правоотношений становится невозможным. Речь идет об объекте и субъектах. Принято считать, что под объектом понимается некое пассивное начало, то, на что направлены действия субъектов. Довольно емкое и понятное определение дала М.В. Карасева: «объект – то, на что направлено поведение участников финансового правоотношения, детерминированное их интересами в рамках принадлежащих им субъективных прав и обязанностей» [56, с. 56]. Субъекты в свою очередь представляют собой активное начало, т.е. непосредственных деятелей, носителей юридических прав и обязанностей.

О взаимосвязи объектов и субъектов не приходится много рассуждать, поскольку она очевидна. Субъекты, реализуя предоставленные им права и выполняя обязанности, воздействуют на определенный объект.

Итак, объектом финансовых отношений в области осуществления контрактной системы в сфере закупок выступают финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения государственных и муниципальных нужд. С субъектами указанных правоотношений дело обстоит несколько сложнее, поскольку их существует достаточно большое количество:

– во-первых, к субъектам финансового правоотношения бесспорно относятся Российская Федерация, ее субъекты, муниципальные образования. Однако публично-правовые образования не могут выступать в обороте самостоятельно и непосредственно, эту роль берут на себя соответствующие уполномоченные органы;

– во-вторых, в отдельную группу следует выделить органы исполнительной власти различных уровней по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти,

органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления, которые осуществляют нормативно-правовое регулирование в установленной сфере. Отметим, что акты, регулирующие работу данных органов, составляют значительный пласт нормативной базы, поскольку их количество довольно велико и разнообразно. Так, полномочия в сфере контрактной системы закрепляются в БК РФ, ГК РФ, иных законах, подзаконных актах;

– в-третьих, выделяются заказчики, т.е. государственные и муниципальные заказчики, заказчики;

– в-четвертых, к субъектам относятся участники закупок (поставщики, подрядчики, исполнители);

– и, наконец, субъектами являются контролирующие органы.

ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» представители практической деятельности часто называют «законом-ловушкой», так как нормы данного акта отличаются бланкетностью и неточностью. В этой связи необходимо обратить внимание на ст. 2 Закона о контрактной системе, которая закрепляет законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок. Так, законодательство в данной сфере основывается на нормах Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ, состоит из ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» и других федеральных законов, регулирующих отношения в сфере контрактной системы. Также закрепляется право Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» принимать нормативные правовые акты в установленной области. Однако такое право ограничено случаями, предусмотренными законодательством о контрактной системе. Подобным образом ограничено и

право законоотворчества в данной сфере органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. Существует общее требование к такого рода актам: они должны соответствовать Закону о контрактной системе.

Традиционно при регулировании общественных отношений, в том числе складывающихся в сфере контрактной системы, значение имеют акты международного права. В ч. 4 указанной выше статьи закрепляется приоритет международного договора над национальным законодательством в исследуемой области.

Контрактная система – это комплексный институт права. Нормы гражданского, административного, трудового, финансового права и др. отраслей регулируют конкретные отношения, складывающиеся в этой сфере в определенный момент. Так, гражданское право регламентирует процесс заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд, административное рассматривает контракт как административный договор, а также регламентирует отношения между неравноправными субъектами, трудовое право регулирует внутренние отношения, складывающиеся в этой области, между работниками и работодателем.

Таким образом, регулирование общественных отношений в сфере контрактной системы реализуется посредством различного по отраслевой принадлежности законодательства. Это объясняется сложностью и многогранностью категории «контрактная система в сфере закупок», а также неоднозначностью и количеством групп тех отношений, которые возникают в процессе осуществления действий участников контрактной системы.

Вышеизложенное приводит к выводу о ценности института контрактной системы для общества и государства. Исходя из его особой значимости, законодатель старается детально урегулировать все стороны данного явления. Наиболее подробно следует рассмотреть законотворческие попытки в сфере действия финансового права, поскольку именно оно

регулирует принципиально важный процесс распределения и использования финансовых средств государства и муниципальных образований.

Правовое регулирование отношений в сфере контрактной системы в процессе распределения и использования финансовых ресурсов следует рассматривать через призму стадий контрактной системы. Так, можно выделить следующие стадии контрактной системы в сфере закупок: определение государственных и муниципальных нужд, планирование закупок и непосредственное их осуществление с дальнейшим заключением и исполнением контракта.

Что касается формирования государственных и муниципальных нужд, то, как было замечено ранее, их легального определения на данный момент не существует. Однако, основываясь на общих знаниях, можно рассматривать государственные и муниципальные нужды как потребности государства в лице его уполномоченных органов, удовлетворение которых необходимо для надлежащего выполнения ими своих функций и задач.

Важность точного недвусмысленного определения указанных нужд не ставится под сомнение, поскольку дальнейшая закупка необходимых товаров, работ, услуг связана с государственными и муниципальными расходами, от этого зависит эффективное и целенаправленное распределение и использование денежных фондов. Чтобы избежать лишних затрат на те товары, работы и услуги, которые определены ошибочно, необходим детальный подход к данной стадии контрактной системы. Реализуется подобный подход посредством планирования закупок, т.е. составления конкретно определенного перечня необходимых для выполнения функций государства и муниципальных образований ресурсов.

Законодательство отводит рассмотренному решению проблемы ошибочных затрат на неправильно определенные нужды особое место в качестве раздела/главы по планированию. Плановость можно рассматривать в нескольких значениях. Одним из них является изучение плановости как принципа финансовой деятельности государства и муниципальных

образований. Это основная идея, на базе которой строится деятельность соответствующих субъектов.

В литературе распространение получило мнение, суть которого сводится к пониманию особой значимости планирования для жизнедеятельности общества и государства. С данным утверждением невозможно не согласиться. Без составления соответствующих документов, способных отразить перечень объективно выраженных потребностей, некий подсчет, нельзя получить представление о возможных затратах, возникнут проблемы с целенаправленностью, точностью направления денежных средств на покупку необходимого, поскольку последнее невозможно будет достоверно определить.

Принцип плановости, согласно идее Э.Д. Соколовой, означает, что вся финансовая деятельность государства основывается на целой системе финансово-правовых актов, структура, порядок составления, утверждения и исполнения которых закрепляются соответствующими нормативными правовыми актами [52, с. 56]. Интересная точка зрения, однако, думается, автор в большей степени затронул суть принципа законности, чем принципа плановости.

Планирование закупок в Российской Федерации осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков, которые формируются государственными и муниципальными заказчиками, государственными и муниципальными бюджетными и автономными учреждениями, унитарными предприятиями при соблюдении требований законодательства о контрактной системе.

План-график – документ, содержащий перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являющийся основанием для осуществления закупок. Подробным образом этот вопрос с 01.01.2020 г. регламентируется отдельным Постановлением Правительства РФ [57].

План-график включает информацию о закупках, извещения об осуществлении которых планируется разместить, приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в которых планируется направить в очередном финансовом году и (или) плановом периоде, а также о закупках у единственных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контракты с которыми планируются к заключению в течение указанного периода.

Расходование средств тщательно регулируется и контролируется соответствующими органами. Так, согласно Бюджетному кодексу РФ нецелевым использованием бюджетных средств признаются направление средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплата денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств [58].

Обязательство по оплате регулируется гражданским законодательством. Так, согласно конструкции, закрепленной в ГК РФ, одна сторона по договору обязуется передать в обусловленный срок производимые или закупаемые им товары/ по заданию заказчика оказать услуги/ выполнить по заданию заказчика определенную работу и сдать ее результаты, а вторая обязуется оплатить поставку товара/ оказание услуги/ выполнение работ.

ФЗ-44 устанавливает предельный срок для выполнения заказчиком своего обязательства. При этом имеется дифференцированное правило такой оплаты: для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в течение 15 дней, при осуществлении обычных закупок – 30 календарных дней. Контрактом может быть установлен момент, когда обязательство по оплате считается исполненным. Например, со дня поступления денежных средств на

расчетный счет стороны по контракту или со дня списания с расчетного счета заказчика.

В контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

В случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустойки (штрафов, пеней).

Неустойка (штраф, пеня) согласно ГК РФ признается как определенная законом или договором денежная сумма, которую должник обязан уплатить кредитору в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства, в частности в случае просрочки исполнения [59]. Неустойка может быть установлена законом или договором. В случае с неустойками, включенными в контракт по ФЗ-44, они относятся к законной, поскольку ответственность в контракте детально регламентирована законом.

Относительно ответственности необходимо отметить, что со 2 августа 2019 г. порядок определения штрафов за ненадлежащее исполнение и неисполнение контракта был изменен. Ранее неустойка в виде штрафа исчислялась посредством формулы, фиксированной суммы в зависимости от обстоятельств закупки, либо в процентном отношении от НМЦК или цены контракта. В настоящее время размер штрафа рассчитывается как процент цены контракта либо как процент этапа исполнения контракта в зависимости от его цены [60].

Нововведение содержательно затрагивает только штрафы, применяемые к заказчикам и поставщикам (исполнителям, подрядчикам). Вопрос о начислении пени детально урегулирован ФЗ-44. Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня,

следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства, и устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Для заказчика пеня начисляется по тем же правилам и рассчитывается от не уплаченной в срок суммы.

Финансирование механизма контрактной системы в сфере закупок РФ непосредственно из бюджета определенного уровня осуществляется согласно ч. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ: государственные (муниципальные) контракты оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. Однако из этого правила есть исключения: контракты, предметом которых является поставка товаров в соответствии с государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом РФ, могут заключаться в пределах средств, установленных данной программой. Это норма специальная, являющаяся собой приоритет в области определения размера финансирования на закупки. Тема милитаризации государства всегда стояла остро и не подчинялась общим правилам.

Еще одна особая норма закрепляет возможность установления нормативными правовыми актами Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования собственных пределов средств, если длительность производственного цикла выполнения работ, оказания услуг превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Речь идет о долгосрочных контрактах, переходящих из одного финансового года в другой. Предметом таких контрактов может быть выполнение масштабных работ, оказание сложных услуг, требующих большого количества времени или многопартийная поставка товара.

Кроме того, государственные контракты, предметом которых является поставка товаров на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств, предусматривающие встречные обязательства, не связанные с предметом их исполнения, могут заключаться в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в пределах средств, предусмотренных на соответствующие цели государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемыми в порядке, определяемом соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Также государственные или муниципальные заказчики вправе заключать государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты), в которых цена определена как процент стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров (контрактов) планируются и осуществляются в составе расходов на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку). Энергосервисный контракт представляет собой особую форму договора, направленного на экономию эксплуатационных расходов за счет повышения энергоэффективности и внедрения технологий, обеспечивающих энергосбережение. Отличительной особенностью энергосервисного контракта является то, что затраты заказчика возмещаются за счет достигнутой экономии средств, получаемой после внедрения энергосберегающих технологий. Таким образом, отсутствует необходимость в первоначальных затратах собственных средств или кредитовании.

Особый интерес в рамках заявленной темы представляет выделение из соответствующего бюджета ассигнований на осуществление закупочной деятельности для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Попробуем разобраться с этим на примере муниципального бюджетного учреждения г. Тольятти. Последнее выполняет муниципальные услуги в соответствии с муниципальным заданием. Бюджетным учреждениям предоставляются субсидии на осуществление муниципальных услуг в соответствии со ст. 69.1 БК РФ. На основании ст. 69.2 БК РФ формирование и финансовое обеспечение выполнения муниципальных заданий за счет средств местных бюджетов осуществляется в порядке, установленном местной администрацией. Постановлением мэрии г.о. Тольятти от 02.12.2015 № 3897-п/1 утвержден Порядок формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений городского округа Тольятти и финансового обеспечения выполнения муниципального задания.

Согласно п. 1.3 Порядка муниципальное задание формируется мэрией городского округа Тольятти в лице органов мэрии, в ведомственном подчинении которых находятся муниципальные учреждения, оказывающие (выполняющие) муниципальные услуги (работы). Соответствующие органы мэрии являются главными распорядителями бюджетных средств, имеющими право распределять бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств между подведомственными муниципальными учреждениями.

Для каждого муниципального задания отраслевой орган мэрии выполняет расчет нормативных затрат на оказание муниципальными учреждениями муниципальных услуг, нормативных затрат на выполнение работ, с учетом затрат на содержание имущества учреждения, затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения.

Финансовое обеспечение выполнения муниципального задания бюджетным или автономным учреждением осуществляется путем

предоставления соответствующей субсидии на основании соглашения. Как правило, в соглашениях учреждение обязуется использовать субсидии исключительно в целях оказания муниципального задания [61]. Для выполнения муниципального задания бюджетное или автономное учреждение осуществляет закупки товаров (работ, услуг) в целях обеспечения муниципальных нужд, руководствуясь положениями ФЗ № 44 и другими нормативно-правовыми актами в сфере контрактной системы.

Итак, закупки в сфере контрактной системы по 44-ФЗ осуществляются за счет средств соответствующего бюджета напрямую в рамках лимитов бюджетных обязательств либо путем выделения субсидий.

В США принцип действия механизма ФКС прост: денежные средства из федерального бюджета (субсидии, гранты и др. выплаты) распределяются для осуществления закупок. В этой связи можно с уверенностью говорить, что бюджетный процесс, как и финансовая деятельность государства не обошли ФКС США стороной. Они тесно связаны. Так, интеграция закупок в бюджетный процесс начинается на начальных стадиях посредством составления предварительных планов закупок (AAP – Advance Acquisition Program). Законодательство детально регламентирует этот вопрос. Такой план, помимо других элементов, должен в обязательном порядке также включать в себя оценку потребностей в бюджетных средствах, обоснование источника их происхождения и составление графика выделения необходимых средств при осуществлении закупки [30].

Проводя аналогию с финансовой деятельностью РФ, в которую большинство авторов включает три стадии: формирование, распределение и использование денежных средств, в процессе финансирования и реализации контрактной системы США происходит распределение и использование бюджетных средств.

Так, распределение заключается в том, что из федерального бюджета в виде субсидий, грантов для выполнения задач и функций субъекта (обобщенно говоря) осуществляется финансирование. При этом задачи и

функции далеко не произвольные, а официально зафиксированные и одобренные, можно сказать, санкционированные адресантом денежных средств. Правительство США, как правило, оказывает подобную финансовую поддержку в сфере науки, образования, подготовки кадров и в решении некоторых социально-экономических проблем. Это те сферы, где дополнительные финансовые поступления необходимы и чрезвычайно полезны.

Субсидии – основной инструмент управления и финансирования программ НИОКР, проводимых Национальным научным фондом, Министерством обороны, НАСА, Министерством энергетики, Министерством здравоохранения в университетах США. Для различения субсидий от контракта необходимо отметить, что законодательно запрещено извлекать какую-либо прибыль при выполнении государственного заказа. То есть субсидия – это безвозмездная государственная ссуда, покрывающая фактические издержки ее получателей. В то же время субсидия в ряде федеральных ведомств – инструмент хозяйственного управления заказом на товары, услуги, промышленное и экспериментальное строительство и приобретение промышленных и научно-испытательных установок, стендов и оборудования. Подобная субсидия лишь сохраняет название, по экономическому содержанию и структуре статей в полной мере соответствуя стандартным контрактам Министерства обороны, НАСА, Министерства транспорта. Тенденция в политике Конгресса США с 1990-х гг. – ограничить применение субсидий, заменить их контрактом как инструментом, обеспечивающим большую возможность для вмешательства и контроля государством за использованием ассигнований. Другой вид правительственных субсидий – гранты в помощь (grants-in-aid) [30]. Представляет собой форму внутреннего перераспределения бюджетных средств.

Что касается использования финансовых ресурсов, то здесь проявляется вся суть федеральной контрактной системы, то есть

осуществление закупок всего необходимого для функционирования субъекта закупок. В рамках исследования данного этапа необходимо более подробно остановиться на объектах закупок. В зависимости от них заключается определенный вид контрактов. Архив контрактов, которые используются в рамках ФКС США, насчитывает более ста детально разработанных и урегулированных видов государственных контрактов, например:

- проведение прикладных НИОКР, приобретение и создание новейших видов технологий, создание, испытание и эксплуатация систем вооружения и военной техники;
- фундаментальные исследования;
- промышленное производство серийной продукции;
- инженерно-строительные и архитектурно-технические работы;
- поставки стандартных товаров или сырья;
- предоставление финансовых услуг (банковские кредиты, залоги, инвестиционное участие, страхование);
- оказание юридических и консалтинговых услуг;
- транспортное обслуживание;
- управление федеральной собственностью;
- жилищно-коммунальные услуги (водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение и проч.).

Кроме вышеприведенного деления контрактов, они делятся на два типа: «фиксированных цен» и «возмещения издержек производства». Первый тип, судя из названия, основан на «фиксируемых ценах», то есть на заблаговременно установленных, твердых ценах, которые государство прогнозирует исходя из положения дел на рынке. Это наиболее выгодный и удобный для государства механизм контроля за издержками подрядчика (исполнителя), поскольку превышение установленной контрактом суммы оплачивается стороной самостоятельно.

Второй тип контрактов, «возмещения издержек производства», основан на предварительном анализе тех издержек подрядчика, которые возможны в будущем. Осуществляют подобный анализ федеральные ведомства.

Американские экономисты отмечают, что правильный выбор типа контракта, наиболее полно соответствующего характеру осуществляемой государственной закупки, – это решающий фактор для ее планирования и реализации. Действительно, каждый вид имеет свои достоинства и недостатки, все они подстроены под определенные ситуации, под отличительные особенности того или иного вида закупки. Принимать решение о выборе типа контракта следует исходя из известных обстоятельств осуществления закупки, закупаемого объекта, свойств исполнителя (поставщика) [62, с. 33].

Таким образом, федеральная контрактная система как бы вращается внутри финансовых действий органов государства, внутри финансовой системы. Поскольку главным источником финансовых ресурсов для реализации механизма ФКС являются субсидии из госбюджета, вопросу их траты отводится особое место. Этим объясняется тщательное, скрупулезное планирование расходов по финансированию на нужды того или иного субъекта. Такие предварительные планы закупок, во-первых, ориентируют расходы на определенные направления, во-вторых, обоснованы точной отчетностью по истечению определенного промежутка времени, в-третьих, позволяют избежать неправомерного и нецелевого растрачивания денежных средств (контроль за коррупционными действиями и за ошибками-просчетами).

Также вполне логично существование множества видов контрактов, поскольку финансовая ответственность в каждом из них имеет свои особенности и налагается по-разному. Обезопасить себя и выбрать стагнационный контракт «фиксированных цен» или, казалось бы, сэкономить, заключив контракт «возмещения издержек производства» – такое решение заказчик принимает самостоятельно, исходя из всех

известных ему обстоятельств, в том числе прогнозов, учитывая ту ответственность за правильное расходование предоставленной суммы, которую он приобретает вместе с субсидиями.

Таким образом, финансовая деятельность включает в себя три взаимосвязанных, идущих в определенной последовательности стадии: формирование, распределение, расходование. Распределение применительно к закупочной деятельности опосредованно связано с последней. В качестве строки расходов соответствующего бюджета включаются расходы на закупку товаров, работ, услуг. Расходование происходит непосредственно в рамках исполнения контракта – оплаты исполненных поставщиком обязательств по контракту.

### **Глава 3. Перспективы развития законодательства в сфере контрактной системы**

С точки зрения диалектики всякое явление подвержено развитию и изменению. Данный тезис доказывает необходимость принятия в новой редакции действующих актов, а также создание новых, регулирующих «новые» общественные отношения. По мере усложнения жизни общества, появления новых явлений и процессов необходимость в их регулировании возрастает. В условиях быстро развивающегося прогресса данная проблема становится особо острой. Помимо формального закрепления регулирования отношений в той или иной сфере, необходимо сделать это так, чтобы предусмотреть возможность изменения регулируемой области в ближайшем будущем в целях избежания лавинообразного нарастания нормативной базы. Иными словами, законодатель должен действовать продумано. Однако иногда необходимость обновления нормативного материала не ставится под сомнение. Так, принятие нового Закона о контрактной системе вместо ФЗ № 94 в Российской Федерации было обусловлено объективными причинами, среди которых:

– обхват не всех сторон процесса закупок, следовательно, недостаточная урегулированность. Как следует из названия ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд», он упорядочивал отношения, складывающиеся лишь в ходе размещения заказов, тогда как остальные действия в данной сфере были нормативно им не регламентированы, что, естественно, приводило к путанице правоприменителей на практике. Оставить без должного регулирования такой объемный по масштабам спектр деятельности как осуществление закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд при всей его динамичности и разрастающейся обширности было бы существенным упущением законодателя;

– отсутствие конкуренции при процедурах. Если сейчас законодательно закреплён принцип обеспечения конкуренции при осуществлении закупок, то ранее не редкостью были ситуации, когда контракты заключались с одним и тем же поставщиком без проведения конкурентных процедур. Так, в ФЗ № 44 расширился перечень вариантов выбора поставщика. Наряду с действовавшими в соответствии с Законом о размещении закупок способами (конкурс, аукцион, аукцион в электронной форме, запрос котировок, у единственного поставщика), в настоящее время предусмотрены также открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, запрос предложений;

– отсутствие контроля по составлению и реализации планов-графиков закупок. Именно этот документ играет важную роль в процессе осуществления закупок. Он содержит в себе информацию, необходимую для расходования денежных средств в этой области. Осознание необходимости детализировать регулирование данного элемента контрактной системы было вызвано сложившейся практикой: увеличением числа случаев коррупции, закупкой ресурсов не в интересах государства и общества. Так, В.И. Смирнов довольно резко отзывался о ранее действовавшем законе в сфере закупок: «это закон о псевдоконкуренции, псевдоэкономии, псевдоборьбе с коррупцией» [63, с. 429].

Указанные причины не оставили законодателю другого варианта, кроме как принять закон, способный решить названные выше проблемы. Разумеется, назвать ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» образцовым экземпляром юридической техники вряд ли можно. Но следует отметить, что его нужно рассматривать как позитивное прогрессивное изменение.

Нововведений в Закон о контрактной системе с момента его принятия было достаточно много. Думается, в ближайшем будущем их станет еще больше, поскольку по мере развития данного института, частого применения соответствующих норм довольно быстро «всплывают» пробелы и открываются несовершенства законодательного регулирования, что влечет за собой принятие нового нормативного массива.

Учитывая, что институт контрактной системы регулируется обширным правовым пластом нормативного материала, следует отметить, что внесение соответствующих поправок в Закон о контрактной системе, с одной стороны, может привести к облегчению правоприменительной деятельности, с другой, должно зеркально отразиться и в других актах, регулирующих данную сферу. Особо подчеркнем, что необходима нормативная согласованность при регулировании, ведь от этого зависит его эффективность и возможность реализации положений на практике.

К числу недостатков имеющихся норм в сфере контрактной системы можно отнести несовершенство понятийного аппарата: перегруженное определение контрактной системы, которое было рассмотрено в параграфе 1 главы 1 настоящей работы и по поводу которого предложены рекомендации по его оптимизации и более лаконичному формулированию; отсутствие в ст. 3 Закона о контрактной системе определения государственных и муниципальных нужд.

Еще одним упущением законодателя, по нашему мнению, является формулировка нормы ст. 107 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которой лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. То есть не предусмотрена финансовая ответственность за подобные нарушения.

Думается, поскольку финансовое право, помимо прочих отраслей, регулирует отношения, складывающиеся в сфере контрактной системы, следует закрепить наступление финансовой ответственности, так как она имеет присущие только ей черты, и смешивать ее с другими видами юридической ответственности, заменять ими финансовую ответственность неправильно.

Одной из проблем государственных закупок в настоящее время также является соотношение цены и качества продукции. Перед заказчиком стоит задача максимально сэкономить бюджетные средства в связи с чем формируется излишний акцент на стоимости закупки, в результате чего нередко страдает качество. Так, в п. 7 и п. 8 ст. 53 Закона № 44-ФЗ затрагиваются такие понятия как степень выгодности и лучшие условия исполнения контракта, но подробные разъяснения, раскрывающие содержание этих понятий, отсутствуют. Представляется, что должен быть установлен минимальный предел цены и критерии проверки рыночного соответствия такой цены, ниже которой не допускается заключение контракта. А также должны быть подробно указаны и перечислены все критерии определения лучших условий и степени выгодности.

Также существуют проблемы, связанные с порядком бюджетного финансирования. Так в соответствии со ст. 69 БК РФ к бюджетным ассигнованиям относятся ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), включая ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Однако с бюджетными ассигнованиями есть затруднения, влияющие на государственные закупки, например, денежные средства выделяются из федерального бюджета и при не реализации денежных средств к концу года должны быть возвращены в федеральное ведомство или, наоборот, в срочном порядке к концу года выделяются денежные средства, которые должны быть реализованы до конца года.

Важным условием сохранения выделенных денег выступает необходимость их полного освоения и актуальность запланированных мероприятий в грядущем финансовом году. Такой строгий характер формальных требований лишает государственных заказчиков возможности гибкого распоряжения средствами, что неизбежно сказывается на государственных закупках. А это в свою очередь влечет к возникновению различных проблем, например, к укладке асфальта зимой.

Следующей проблемой является отсутствие достаточного правового регулирования стадии проверки качества и принятия товара или услуги заказчиком, поскольку нет определения предельного срока, в течение которого заказчик обязан осмотреть и принять товар или выполненную услугу. Так, ст. 531 ГК РФ оговаривает, что отношения сторон по исполнению государственного или муниципального контракта должны регулироваться ст. ст. 506-522 ГК РФ. Статья 513 ГК РФ, являясь бланкетной нормой, отсылает к правовому регулированию иных источников, а именно оговаривает, что по договору поставки принятые покупателем (получателем) товары должны быть им осмотрены в срок, определенный законом, иными правовыми актами, договором поставки или обычаями делового оборота.

Однако в Законе № 44-ФЗ нет императивного регламентирования предельного срока для принятия заказчиком исполненного контракта, что в свою очередь позволяет недобросовестным заказчикам длительное время не принимать исполненные заказы, устанавливая иногда в контрактах сроки приемки более 200 дней, что допускается, исходя из положений п.п. 1 п. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, а потом, не нарушая закон, оплачивать их в течение 30 дней (п. 13.1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Чрезмерно длительные сроки приемки заказчиками исполненного контракта не соответствует обычаям делового оборота, ведут к необоснованным затратам участников закупок, т.к. на них лежат риски и затраты на сохранение результатов исполненного государственного или муниципального заказа до составления акта приема-передачи. Такая

ситуация нарушает права предпринимателей на своевременную оплату выполненных работ, предоставленных услуг.

Например, в период СССР активно действовали такие акты, как Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству, утвержденная Постановлением Госарбитража СССР от 15.06.65 № П-6 и Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству, утвержденная Постановлением Госарбитража СССР от 25.04.66 № П-7, которыми устанавливался срок приемки – не позднее 10 дней.

Еще одно изменение, которое имеет длящийся характер и набирает темп, является введение и дополнение КТРУ (каталог товаров, работ, услуг). В уже имеющихся позициях представлено описание товара/работы/услуги, которое вносится в план-график и в спецификацию при формировании документации о закупке. Таким образом, заказчик, ранее тративший на составление спецификации несколько дней (проверка наличия товара с требуемыми характеристиками, наличие на рынке производителей указанного товара в количестве не менее 2), теперь должен просто скопировать характеристики из каталога. С одной стороны, это, конечно, весьма положительно новшество. Но с другой, указанное в КТРУ описание не учитывает специфику организации и необходимых ей товаров/работ/услуг.

Тем не менее, как представляется, основной проблемой правового регулирования контрактной системы является отсутствие четкой и гармонично структурированной системы норм, которая была бы удобной для восприятия любым субъектом, обладающим намерением и возможностями участвовать в государственных закупках. Существующий закон является сложным для восприятия неподготовленными лицами. Это подтверждает большое количество изменений, внесенных в закон № 44-ФЗ. Складывается впечатление, что основная цель законодательства не обеспечить

эффективные государственные закупки, а установить множество бюрократических процедур, которые порой сильно тормозят процесс и отпугивают потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Контрактная система государственных закупок должна подвергнуться кардинальным изменениям, стать единообразной для всех, гибкой и упрощенной. Нормы, регулирующие контрактную систему РФ «разбросаны» по различным нормативным актам. Это делает поиск того или иного положения долгим и затруднительным. Одним из вариантов изменения законодательства в сфере контрактной системы является систематизация законодательства в форме консолидации. Объединение всех соответствующих актов в один сборник, возможно, не самая удачная мера, но она сэкономит время, которое тратится на поиск необходимой нормы. Однако при этом проблема наличия коллизий и пробелов не решится.

Необходимым действием, направленным на улучшение государственных закупок, представляется создание совершенно нового закона. Видится логичным опыт США, где существует единый акт (FAR), регулирующий общественные отношения в сфере закупок. Поэтому разумнее, взяв за образец деятельность американских нормотворческих органов, кодифицировать нормы в единый лаконичный нормативный акт.

Закон должен объединить в себе положения Закона № 44-ФЗ и многочисленных подзаконных актов, большей частью которых являются Постановления Правительства РФ, разъяснения и уточнения от Министерства финансов России, Казначейства России, Министерства экономического развития России и Федеральной антимонопольной службы России относительно определенных вопросов госзакупок, положения, выработанные судебной практикой.

Новый закон надлежит разработать группой профессионалов, экспертов и специалистов в области экономики и защиты конкуренции совместно с учетом сложившейся практики. Необходимо устранить существующие сложности терминологического характера, которые зачастую

затрудняют понимание и замедляют процессы взаимодействия между государством и предпринимателями. Должны быть надлежащим образом проработаны вопросы регулирования отдельных контрактов.

Помимо законодательных, одним из проблемных аспектов регулирования государственных закупок является преобладание закупок у единственного поставщика. Так, согласно статистическим показателям, характеризующим результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I-III кварталов 2019 года [64] закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) составляют 54,04% от общего объема заключенных в отчетном периоде контрактов. Получается, что больше половины всех государственных закупок осуществляются не на конкурентной основе. Это в свою очередь провоцирует появление таких дискредитирующих исследований, как «Закупки по ЧС» [65] и «Закупки по актам правительства и президента» [66], которые хоть и указывают на проблемные моменты, тем не менее подрывают авторитет, имидж и доверие к действующим органам государственной власти России.

Серьезным шагом для устранения недостатков существующей контрактной системы и повышения результативности государственных закупок является создание отдельного специализированного органа. Сейчас же полномочия по правовому регулированию государственных закупок рассредоточены между Министерством финансов России, Федеральной антимонопольной службой России и Министерством экономического развития России.

Крайне важным и необходимым представляется это нововведение для решения большинства проблем государственных закупок. На первый взгляд можно возразить, что чиновничий аппарат и без того большой. Однако, первоначально можно рассматривать это как создание новых рабочих мест для населения. И, тем не менее, в долгосрочной перспективе, создание отдельного органа позволит заложить фундамент новой эффективной

системы государственных закупок и обеспечить ее дальнейшее развитие. Возможно как создание Федеральной службы по государственным (муниципальным) закупкам, подчиняющейся Министерству финансов России, так и создание отдельного министерства, например, Министерства государственных (муниципальных) закупок России.

С учетом этого предложения при сравнении контрактных систем РФ и США, особый интерес представляет институт контрактных офицеров и институт контрактных управляющих/контрактной службы. Так, В США контрактные офицеры – это отдельная категория служащих, проходящая специальный экзамен в лицензируемых образовательных учреждениях. По результату проверки контрактным офицерам выдаются сертификаты, подтверждающие его квалификацию [67, с. 38]. Основные функции контрактного офицера заключаются в мониторинге исполнения государственного контракта, обеспечения исполнения положений государственного контракта, согласования выплат подрядчикам, изменения государственного контракта и закрытия государственного контракта [68, с. 62].

Контрактный управляющий – понятие близкое, но не идентичное. Он также должен иметь документ, подтверждающий квалификацию управляющего. Однако сферы деятельности и обязанности того и другого лица сильно отличаются. Контрактный управляющий сродни члену контрактной службы, отвечающего за определенную область деятельности при закупочной процедуре. Контрактный управляющий, осуществляющий функции по обеспечению всей процедуры закупки, имеет большую ответственность и обязанности. Это может негативно сказаться на качестве выполняемой деятельности. Также основным коррупционным риском связан с совмещением множества функций. С данной точки зрения контрактная служба представляется более приемлемой. Однако в отличие от контрактного управляющего или сотрудников контрактной службы, которые не всегда являются государственными или муниципальными служащими, контрактный

офицер является представителем федерального правительства США, в связи с чем обладает большими полномочиями.

Создание специализированного ведомства, имеющего территориальные структуры на разных уровнях и предоставляющего услуги по закупкам (конкурс, заключение договора, контроль качества выполненных услуг), исключит массовую неграмотность сотрудников многочисленных учреждений в этой сфере. Все сотрудники материально-технического обеспечения или бывшие завхозы принудительно стали образовываться в этой сфере на краткосрочных курсах, т.е. стремительно стали экономистами, предпринимателями во многих сферах без специального полноценного образования. Надо признать, что любая специфическая деятельность, нуждается в специальном образовании, что приводит к пониманию необходимости создания специфической профессии и разработки специальной дисциплины в рамках экономического и юридического образования в университетах.

Что касается возможности использования американского опыта для развития контрактной системы РФ, отметим, что данная практика, без сомнений, уже рассматривалась законодателем при разработке Закона о контрактной системе, в основу были взяты многие положения. Сам термин «контрактная система» родом из американской правовой системы. Также был заимствован институт планирования.

Общей чертой для контрактных систем РФ и зарубежных стран является наличие библиотеки типовых контрактов. Это готовые контракты, изменение которых возможно лишь в части и в строго регламентированных случаях. Такой реестр размещен на сайте контрактной системы соответствующей страны. Количество типовых контрактов на портале ЕИС в РФ значительно отличается от количества таких контрактов в зарубежных странах. Представляется, что российский законодатель должен увеличить библиотеку контрактов. Но при этом нужно учитывать, что в данном случае важно качество, а не количество.

В итоге, перспективы развития контрактной системы Российской Федерации довольно светлые, поскольку существует пример, на который равняется наша страна при регулировании общественных отношений в сфере контрактной системы. Семь лет – недостаточный срок для раскрытия полного потенциала какого-либо явления. Думается, впереди будет еще множество значительных изменений, которые приблизят отечественную практику применений закона о контрактной системе к опыту более развитых зарубежных стран.

## Заключение

Благодаря контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг происходит функционирование государства в целом. Неслучайно регулированию складывающихся в данной области отношений уделено столь пристальное внимание. По итогам исследования, проведенного в процессе написания настоящей работы, можно сделать следующие выводы:

1. Легальное определение контрактной системы присутствует в законодательстве не всех стран. Так, в США, законодатель пошел по другому пути и определяет сущность явления через перечисление целей. Определение, данное в ФЗ № 44, включает в себя не все элементы рассматриваемой сложной системы, оттого нуждается в изменении.

2. Контрактная система является межотраслевым (комплексным) правовым институтом и регулируется нормами нескольких отраслей.

Гражданское право непосредственно регулирует процесс осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, не затрагивая при этом планирование, мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок. С точки зрения административного права государственный или муниципальный контракт рассматривается как административный договор.

Еще одной отраслью, которая регулирует отношения, складывающиеся в сфере закупок, является финансовое право. Чтобы убедиться в правильности отнесения института контрактной системы к сфере финансового права, следует определить предмет, методы и принципы данного института и их схожесть с предметом, методами, принципами финансового права. В итоге, полученное сходство рассматриваемых категорий позволяет утверждать, что институт контрактной системы является правовым образованием в рамках особенной части финансового права, включаемым в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов.

3. Принципы контрактной системы РФ и зарубежных стран, по большей части, одинаковы. Отличаются формулировки и оттенки понятия. Можно сказать, что речь идет о различных модификациях единых принципов.

4. Основные нормы, регламентирующие общественные отношения в сфере контрактной системы РФ, закреплены в отдельном законе. Помимо этого, имеется огромное количество нормативных актов, также регламентирующих рассматриваемые отношения. По-иному дело обстоит в Германии, где нет самостоятельного закона, положения о контрактной системе включены в антимонопольное законодательство. Совершенно по другому пути пошли США, где имеется кодифицированный акт, полностью регламентирующий процесс закупок.

5. Контрактная система тесно связано с финансовой деятельностью государства и муниципальных образований. Любой товар, работа и услуга, закупаемые для государственных и муниципальных нужд, не передается просто так, а имеет определенную стоимость в денежном эквиваленте. Основной источник финансирования для указанных целей – государственный, местный бюджеты или бюджет субъекта РФ. Именно из соответствующего бюджета, как правило, берутся денежные средства на закупку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Однако бюджеты не просто сосредоточивают внутри себя денежные средства, они осуществляют их движение. Бюджет внутренне динамичен: новые поступления, затем они расходуются, и вновь наблюдается приток денежных средств.

По мнению подавляющего большинства специалистов, финансовой деятельностью охватывается деятельность по формированию, распределению и использованию денежных фондов в целях финансового обеспечения государственных задач и функций.

Распределение применительно к закупочной деятельности опосредованно связано с использованием. В качестве строки расходов

соответствующего бюджета включаются расходы на закупку товаров, работ, услуг. Расходование происходит непосредственно в рамках исполнения контракта – оплаты исполненных поставщиком обязательств по контракту.

Таким образом, каждый элемент (стадия) финансовой деятельности связаны как между собой (набор последовательных действий), так и с институтом контрактной системы (в большей степени использование).

Следует отметить, что понятия «финансовая деятельность» в зарубежных странах, как правило, нет. Использование его в настоящей работе является условным. Однако, проанализировав практику обращения различных зарубежных стран с финансами, можно прийти к выводу о схожести деятельности зарубежных государств в финансовой сфере, а значит, характеризовать деятельность таких государств в данной области в полной мере как финансовую.

6. Законодательство в сфере контрактной системы весьма противоречиво в части возможности дать однозначную оценку деятельности российского законодателя по урегулированию отношений в данной области. С одной стороны, наблюдается тенденция усовершенствования соответствующих норм путем появления новых, к слову, необходимых на момент принятия. Сам ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» вступил в силу относительно недавно, при этом неоднократно подвергся редактированию. Это обстоятельство объясняется неточностью юридической техники, а также динамикой отношений, складывающихся при осуществлении закупок. С другой стороны, указанная неточность законодателя сохраняется в формулировании того или иного правила поведения, а также в отсутствии, казалось бы, объективно обусловленной и достаточно явной нормы, будь то определение некоторых понятий или не включение в перечень тех субъектов отношений, которые на практике являются полноправными субъектами. Однако стоит учитывать сложность регулирования такой обширной совокупности общественных отношений.

Таким образом, думается, что пока контрактная система в сфере закупок активно функционирует, законодательство в данной области находится на пути становления, при этом делая более или менее устойчивые шаги к совершенствованию.

## Список используемых источников

1. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. Шмелева, М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / М.В. Шмелева. – Саратов, 2013. – 280 с.
3. Митьковская, И.В. Понятие и сущность контрактной системы в сфере закупок / И.В. Митьковская // Современные научные исследования и инновации. – 2014. – № 10-2 (42). – С. 76-80.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 27.06. 2019) // СЗ РФ. – 08.04.2013. – № 14. – ст. 1652.
5. Борисов, А.Н., Трефилова, Т.Н. Комментарий в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Постатейный) (5-е изд., перераб. и доп.) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17396#08498760850635974> (дата обращения: 12.01.2019).
6. Проект Федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: URL:<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=92896> (дата обращения: 25.01.2019).
7. Андреева, Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования / Л.В. Андреева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2013. – № 11. – С. 3-16.

8. Петрова, Е.А. Структурные элементы системы американского права: теоретико-сравнительные аспекты / Е.А. Петрова // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 554-558.
9. Шумилов, В.М. Правовая система США / В.М. Шумилов. – М., 2003. – 400 с.
10. История федеральной контрактной системы США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:[http://host.159-142-151-52.gsa.govcomp/aap/24102\\_GSA.pdf](http://host.159-142-151-52.gsa.govcomp/aap/24102_GSA.pdf) (дата обращения 25.01.2019).
11. Johnson, T.R., Feng, P., Sitzabee, W., Jernigan, M. Federal Acquisition Regulation Applied to Alliancing Contract Practices / T.R. Johnson, P. Feng, W. Sitzabee, M. Jernigan // Journal of Construction Engineering and Management. – 2013. – Vol. 139. – Issue 5. – P. 35-43.
12. Бурханов, У.А. Государственные закупки: учебное пособие / У.А. Бурханов. – Ташкент, 2010. – 168 с.
13. Pegnato J.A. Assessing Federal Procurement Reform: Has The Procurement Pendulum Stopped Swinging? / J.A. Pegnato // Journal of Public Procurement. – 2003. – Т. 3. – № 2. – P. 145.
14. Федорович, В.А., Патрон, А.П., Заварухин, В.П. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования / В.А. Федорович, А.П. Патрон, В.П. Заварухин. – М.: Ин-т США и Канады, 2010. – 1054 с.
15. Андреева, А. Мировой опыт госзакупок / А. Андреева // Бюджет. – 2008. – № 10. – С. 20-25.
16. Prodinger C. Liegenschaften im Abgabenrecht: Systemprobleme und Grundrechtsordnung / C. Prodinger. – Wien: A. Orac, 1993. – 274 p.
17. Nunn P., Gupta R., Maher D., Raviglione M., Harries A., Godfrey-Faussett P. The Research Agenda for Improving Health Policy, Systems Performance, and Service Delivery for Tuberculosis Control: a who perspective / P. Nunn, R. Gupta, D. Maher, M. Raviglione, A. Harries, P. Godfrey-Faussett // Bulletin of the World Health Organization. – 2002. – Т. 80. – № 6. – P. 471-476.

18. Зацаринная, Е.И., Проданова, Н.А., Малых, Н.И., Ушакова, Н.А. Международный опыт организации государственных закупок: Южная Корея / Е.И. Зацаринная, Н.А. Проданова, Н.И. Малых, Н.А. Ушакова // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 8-4(85). – С. 34-38.
19. Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» (ред. от 14.09.2019) // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 324.
20. Антонова, Ю.В. Международный опыт государственных закупок в развитых странах / Ю.В. Антонова // Economics. – 2016. – № 7 (16). – С. 75-78.
21. Шувалов, С.С. Основные принципы и масштабы регулирования публичных закупок в смешанной экономике: российский и зарубежный опыт / С.С. Шувалов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2017. – № 3. – С. 76-90.
22. Билль, М.В. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования и организации государственно-частного партнерства / М.В. Билль // Российский юридический журнал. – 2014. – № 6. – С. 27-34.
23. Бельчук, А.И., Буренин, В.А., Орешкин, В.А., Сабельников, Л.В., Хвалевиц, А.В. Международные торги / А.И. Бельчук, В.А. Буренин, В.А. Орешкин, Л.В. Сабельников, А.В. Хвалевиц // Российский внешнеэкономический вестник. – 2016. – № 12. – С. 104-114.
24. Мельникова, В.В., Усманов, Т.Б., Щеколдин, В.Ю. Факторы государственных закупок: оценка влияния в рамках международных сопоставлений / В.В. Мельникова, Т.Б. Усманов, В.Ю. Щеколдин // Journal of Economics Regulation. – 2016. – № 2. – С. 81-93.
25. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // СЗ РФ. – 29.01.1996. – № 5. – ст. 410.
26. Гражданское право: учеб.: в 3 т. Т. 2. / под ред. А.П. Сергеева. – М., 2016. – 867 с.

27. Покровский, И.А. История римского права / И.А. Покровский. – С-Пб, 1998. – 560 с.
28. Пискотин, М.И. Понятие и виды форм и методов государственного управления / М.И. Пискотин / в учебнике Советское административное право. – М., 1990. – 576 с.
29. Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / К.Б. Маркелов. – М., 2012. – 166 с.
30. Официальный сайт контрактной системы США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL:<http://www.acquisition.gov/browsefar> (дата обращения: 25.07.2019).
31. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 01.05.2019) // СЗ РФ. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3448.
32. Решение УФАС по Новосибирской области от 13.01.2017 № 08-01-12 [Электронный ресурс] // СПС Гарант. – Режим доступа: URL:<https://base.garant.ru/78986803/> (дата обращения: 15.03.2019).
33. Решение УФАС по Санкт-Петербургу от 07.09.2017 № 44-3541/17 [Электронный ресурс] // СПС Гарант. – Режим доступа: URL:<https://base.garant.ru/75120745/> (дата обращения: 15.03.2019).
34. Решение УФАС по Иркутской области от 28.08.2017 № 868 [Электронный ресурс] // СПС Гарант. – Режим доступа: URL:<https://base.garant.ru/75116283/> (дата обращения: 15.03.2019).
35. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» (в ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. – 31.07.2006. – № 31 (1 ч.). – ст. 3434.
36. Декель, О. Юридическая теория конкурсных торгов по государственным контрактам / О. Декель. – М., 2008. – 240 с.

37. Бранк, Д.Е. Государственные закупки: «FAR» из конкурентного процесса / Д.Е. Бранк // Продвижение государственных закупок: практика, инновации и обмен знаниями. – Флорида, 2007. – С. 158-169.
38. Приказ Министерства труда России от 10.09.2015 № 625н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: URL:[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_187278/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_187278/) (дата обращения: 14.04.2019).
39. Крохина, Ю.А. Финансовое право: учебник / Ю.А. Крохина. – М., 2004. – 704 с.
40. Финансовое право: учебник / К.С. Бельский, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева; отв. ред. С.В. Запольский. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 792 с.
41. Гурвич, М.А. Советское финансовое право / М.А. Гурвич. – М.: Госюриздат, 1952. – 324 с.
42. Ровинский, Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права / Е.А. Ровинский. – М., 1960. – 193 с.
43. Худяков, А.И. К вопросу о предмете и понятии советского финансового права / А.И. Худяков // Известия Академии наук Казахской ССР. Серия общественных наук. – 1986. – № 3. – С. 78-79.
44. Лебедев, В.А. Финансовое право. Лекции / В.А. Лебедев. – С-Пб, 1882. – Т. 1. – 729 с.
45. Запольский, С.В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России / С.В. Запольский // Финансовое право. – 2010. – № 8. – С. 2-7.
46. Грачева, Е.Ю., Соколова, Э.Д. Финансовое право: учебник для средних специальных учебных заведений. 5-е изд., испр. и доп. / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. – М., 2019. – 272 с.

47. Кучерявенко, Н.П. К вопросу о согласовании норм, регулирующих финансовую деятельность / Н.П. Кучерявенко // Финансовое право. – 2004. – № 1. – С. 10-13.
48. Ялбунганов, А.А. Государственный финансовый контроль: современное правовое регулирование / А.А. Ялбунганов. – М., 2014. – 176 с.
49. Строганов, А.А. Госзаказ и контроль за его размещением / А.А. Строганов. – М., 2010. – 208 с.
50. Демин, А.В. Финансовое право: учебное пособие / А.В. Демин. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 224 с.
51. Корицкая, В.В., Кучаев, Д.С. Отдельные проблемы финансовой деятельности муниципальных образований / В.В. Корицкая, Д.С. Кучаев // Ученые заметки ТОГУ. – 2013. – Том 4. – № 4. – С. 2065-2068.
52. Соколова, Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова. – М., 2009. – 264 с.
53. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 752 с.
54. Цыренжапов, Ч.Д. Правовые основы государственных и муниципальных расходов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ч.Д. Цыренжапов. – Омск, 2005. – 27 с.
55. Финансовое право: учебник / под ред. Е.Ю. Грачевой. – М., 2014. 648 с.
56. Финансовое право: учебник / под ред. М.В. Карасевой. – М., 2004. – 576 с.
57. Постановление Правительства РФ 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» // СЗ РФ. – 14.10.2019. – № 41. – ст. 5713.

58. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. – 03.08.1998. – № 31. – ст. 3823.

59. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. – 05.12.1994. – № 32. – ст. 3301.

60. Постановление Правительства РФ 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 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» (в ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. – 04.09.2017. – № 36. – ст. 5458.

61. Постановление мэрии г.о. Тольятти от 02.12.2015 № 3897-п/1 «Об утверждении Порядка формирования муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) в отношении муниципальных учреждений городского округа Тольятти и финансового обеспечения выполнения муниципального задания» (в ред. от 08.02.2018) // Городские ведомости. – 08.12.2015. – № 90.

62. Воробьева, А.В. Федеральная контрактная система США в современной мировой экономике: методический аспект анализа / А.В. Воробьева // Экономика и предпринимательство – 2015. – № 8-1. – С. 30-35.

63. Смирнов, В.И. Первоочередная необходимость нового закона о размещении заказов для нужд заказчиков в своде законов о ФКС / В.И. Смирнов // Государственные и муниципальные закупки. – М., 2012. – С. 428-438.

64. Статистические показатели, характеризующие результаты осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд по итогам I-III кварталов 2019 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов России. – Режим доступа: URL: <https://www.minfin.ru/ru/> (дата обращения: 08.10.2019).

65. Закупки по ЧС [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. – Режим доступа: URL:<https://transparency.org.ru/> (дата обращения: 08.10.2019).

66. Закупки по актам правительства и президента [Электронный ресурс] // Официальный сайт Трансперенси Интернешнл Россия. – Режим доступа: URL:<https://transparency.org.ru/> (дата обращения: 08.10.2019).

67. Onyusheva I.V., Tushmayeva Zh.U. Corporate Governance and Ceos Compensation / I.V. Onyusheva, Zh.U. Tushmayeva // Vestnik of University of Tyuran. – 2016. – № 2 (70). – P. 35-39.

68. Каранатова, Л.Г. Формирование эффективного механизма управления государственными заказами: вопросы теории и практики: Монография / Л.Г. Каранатова. – С-Пб., 2010. – 215 с.