

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В.Титова
_____ 2017 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**ФОРМЫ КОНТРОЛЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ
ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

ЮУрГУ – 40.04.01.2017. 240 Юм

Руководитель магистерской
Диссертации, к.ю.н.
_____ К.И. Акентьева
_____ 2017 г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-240
_____ В.О. Ветчинкин
_____ 2017 г.

Нормоконтролер
_____ К.С. Филистович
_____ 2017 г.

Челябинск 2017

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В.Титова
_____ 2017г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Ветчинкина Всеволода Олеговича

Группа Ю-240

1 Тема работы:

Формы контроля контрактной системы в сфере закупок для государственных
и муниципальных нужд

утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2 Срок сдачи законченной работы _____ 20__ г.

3 Исходные данные к работе:

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О
контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения
государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ,
08.04.2013, № 14, ст. 1652, «Российская газета», № 80, 12.04.2013.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О
государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ,
31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7600. «Российская газета», № 303, 31.12.2012 г.

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред.
от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823,
«Российская газета», № 153-154, 12.08.1998.

4 Перечень вопросов, подлежащих разработке:

1. Уточнить дефиницию института контрактной системы в сфере закупок;
2. Раскрыть основные элементы контрактной системы в сфере закупок и
определить их правовую природу;
3. Выявить институциональную принадлежность контрактной системы в сфере
закупок в системе финансового права как отрасли права и в системе
российского законодательства;

4. Рассмотреть формы контроля, мониторинг и аудит контрактной системы в сфере закупок;
5. Раскрыть особенности проведения внутреннего финансового и иного контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок;
6. Выработать рекомендации и предложения по совершенствованию внутреннего финансового контроля контрактной системы в сфере закупок.

5. Иллюстративный материал отсутствует

6. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Введение	Сентябрь 2016
Глава 1 Теоретико-правовые основы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Октябрь 2016
Глава 2 Общие положения о контроле в сфере закупок	Ноябрь 2016
Глава 3 Особенности и перспективы развития внутреннего финансового контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Декабрь 2016
Заключение	Январь 2017
Список использованных источников и литературы	Февраль 2017
Выявление недостатков работы	Март 2017
Устранение недостатков работы	Март 2017
Согласование с научным руководителем	Апрель 2017
Выявление недостатков работы	Апрель 2017
Устранение недостатков работы	Май 2017
Предоставление конечного результата научному руководителю	Июнь 2017
Прохождение нормоконтроля	Июнь 2017
Защита магистерской диссертации	Июнь 2017

Руководитель работы,
должность, к.ю.н _____

К.И. Акентьева

«__» _____ 20__ г.

Автор работы,
Магистрант группы Ю-240 _____

В.О. Ветчинкин

«__» _____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Ветчинкин В.О. магистерская диссертация «Формы контроля контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд»: ЮУрГУ, Ю-240, 109 с., библиогр. список – 72 наим.

Объектом исследования выступает комплекс финансово-правовых отношений, возникающих в рамках реализации полномочий органов финансового и иного контроля контрактной системы в сфере закупок, а также иные непосредственно связанные с ними отношения.

Предметом исследования служат нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической, экономической и исторической литературе по исследуемой и смежной с ней проблематике, материалы правоприменительной практики в данной сфере, а также ряд финансово-правовых проблем теоретического и практического характера в области финансового и иного контроля контрактной системы в сфере закупок.

Цель настоящего исследования состоит в системном комплексном анализе основных теоретических и практических вопросов форм контроля контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, выявления его недостатков и формулирование рекомендаций для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие основные задачи:

- уточнить дефиницию института контрактной системы в сфере закупок;

- раскрыть основные элементы контрактной системы в сфере закупок и определить их правовую природу;
- выявить институциональную принадлежность контрактной системы в сфере закупок в системе финансового права как отрасли права и в системе российского законодательства;
- рассмотреть формы контроля, мониторинг и аудит контрактной системы в сфере закупок;
- раскрыть особенности проведения внутреннего финансового и иного контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок;
- выработать рекомендации и предложения по совершенствованию внутреннего финансового контроля контрактной системы в сфере закупок.

Проведен системный анализ понятия контрактная система и связанных с ним общественных правовых отношений, возникающих при использовании бюджетных средств в сфере закупки для государственных и муниципальных нужд. Особое внимание уделено вопросам формам контроля контрактной системы в сфере закупок для государственных нужд, в особенности проанализирован внутренний финансовый контроль госзакупок. На основе такого анализа сделаны выводы и сформулированы предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения.

В свою очередь у Ветчинкина В.О. имеются публикации по теме выпускной квалификационной работы касательно вопросов контрольных и иных функций органов государственной власти и местного самоуправления контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, а именно статья под названием «К вопросу об административном контроле в сфере государственных и муниципальных закупок в рамках контрактной системы» опубликованная в сборнике XIII Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 13 мая 2017 г.), также у магистранта имеется публикация в сборнике «Актуальные проблемы реформирования современного законодательства», посвященный празднованию 85-летия образования

Саратовской государственной юридической академии на тему «К вопросу о взаимодействии Счетной палаты с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, формы контроля, общественный контроль, единая информационная система, финансовый контроль, внутренний финансовый контроль, ведомственный контроль.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....	13
1.1 Понятие и содержание контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	13
1.2 Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в системе финансового права и в системе российского законодательства	37
1.3 Мониторинг закупок и аудит в сфере закупок.....	50
ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНТРОЛЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК.....	64
2.1 Формы контроля в сфере закупок	64
2.2 Органы, осуществляющие контроль в сфере закупок.....	73
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД	84
3.1 Органы, осуществляющие внутренний финансовый контроль в сфере закупок.....	84
3.2 Некоторые особенности и перспективы развития внутреннего финансового контроля в сфере закупок.....	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	94
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	100

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. В Российской Федерации для обеспечения государственных и муниципальных нужд расходуется значительный объем публичных финансовых ресурсов. Основной задачей удовлетворения вышеуказанных потребностей остается повышение эффективности использования данных ресурсов и переход к режиму жесткой экономии бюджетных средств. Для достижения этого государство использует различные приемы и инструменты финансовой деятельности. Одним из них стала контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок).

На современном этапе развития рыночной системы хозяйствования в России возросла значимость этой системы, так как через нее осуществляется непосредственное расходование большей части финансовых ресурсов государства (муниципальных образований), направляемых на регулирование социально-экономических процессов, поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации, а также обеспечение функционирования всех органов государственной и муниципальной власти. Отношения в этой сфере представляют собой сложный и многообразный, в том числе и законодательный, механизм взаимодействия государственных структур и бизнеса в целях удовлетворения потребностей общества и государства.

Законодательство в сфере государственных и муниципальных закупок претерпевало немало изменений за столь короткое время существования контрактной системы, но из года в год нововведения не дают положительных результатов. Особенно это касается вопроса об эффективности контроля в сфере закупок и расширения субъектного состава, включая их компетенцию. В данной области совершаются нарушения, которые, в свою очередь, влекут за собой дестабилизацию конкурентных основ развития экономики, потери

бюджетных средств, невыполнение возложенных на государство экономических, социальных и иных полномочий.

Так, в конце 2016 года Министерство экономического развития Российской Федерации опубликовало Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 г.¹ в соответствии с которым мы смогли увидеть тенденцию роста нарушений в сфере контрактной системы, в том числе, были в общем виде ознакомлены с результатами работы контрольных органов.

Анализ доклада позволил выявить, что одним из контрольных органов в сфере закупок - ФАС России в 2016 г. было возбуждено 22 778 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что на 3,2% больше аналогичного показателя 2015 года². По итогам рассмотрения выдано 18 508 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 266,2 млн. рублей. За отчетный период ФАС России взыскано 208,2 млн. рублей.

Несмотря на систематическое реформирование законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок, правовое регулирование финансового и административного контроля все еще нуждается в модернизации. Также остро встает вопрос об оптимизации контрольных мероприятий после определения победителя закупки, процедура которых достаточно проблематична. Одним из путей минимизации нарушений в сфере закупок, по нашему мнению, является ужесточение административной и

¹ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 г. Официальный документ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://есо.№оmy.gov.ru/mi.№ес> (Дата обращения: 10.03.2017).

² За аналогичный период 2015 года ФАС России возбуждено 22 061 дело об административных правонарушениях.

уголовной ответственности должностных лиц, действия которых направлены на проведение процедуры закупки в личных интересах.

Таким образом, от правильного финансово-правового регулирования данной системы, и установления четкого и эффективного контроля зависит не только экономическая эффективность расходования ресурсов публично-правовых образований, но и результаты выполнения государством (муниципальными образованиями) своих функций.

Объектом исследования выступает комплекс финансово-правовых отношений, возникающих в рамках реализации полномочий органов финансового и иного контроля контрактной системы в сфере закупок, а также иные непосредственно связанные с ними отношения.

Предметом исследования служат нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственных и муниципальных расходов на обеспечение государственных и муниципальных нужд, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической, экономической и исторической литературе по исследуемой и смежной с ней проблематике, материалы правоприменительной практики в данной сфере, а также ряд финансово-правовых проблем теоретического и практического характера в области финансового и иного контроля контрактной системы в сфере закупок.

Цель настоящего исследования состоит в системном комплексном анализе основных теоретических и практических вопросов форм контроля контрактной системы в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, выявления его недостатков и формулирование рекомендаций для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в указанной сфере.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие основные задачи:

- уточнить дефиницию института контрактной системы в сфере закупок;

- раскрыть основные элементы контрактной системы в сфере закупок и определить их правовую природу;
- выявить институциональную принадлежность контрактной системы в сфере закупок в системе финансового права как отрасли права и в системе российского законодательства;
- рассмотреть формы контроля, мониторинг и аудит контрактной системы в сфере закупок;
- раскрыть особенности проведения внутреннего финансового и иного контроля в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок;
- выработать рекомендации и предложения по совершенствованию внутреннего финансового контроля контрактной системы в сфере закупок.

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

Теоретическая и практическая значимость состоит в том, что содержащиеся в диссертационном исследовании выводы и предложения могут быть использованы для дальнейших научных исследований, в законотворческой, правоприменительной деятельности и учебном процессе.

Теоретической основой исследования послужили труды ведущих ученых в области теории права, финансового, гражданского, административного и других отраслей права, а также работы ученых-экономистов по рассматриваемой тематике.

Многие вопросы, составившие предмет исследования, были изучены посредством обращения к работам ученых общей теории права: С.С. Алексеева, В.С. Афанасьева, М.И. Байтина, В.М. Баранова, Е.А. Киримовой, В.Л. Кулапова, В.В. Лазарева, С.В. Липеня, А.В. Малько, Н.И. Матузова, Г.О. Матюшкина, Д.Е. Петрова, С.В. Полениной, Т.Н. Радько, Ю.А. Тихомирова, К.В. Шундикова и др.

При написании работы использовались труды отечественных и зарубежных ученых, занимающихся проблемами финансового права и его отдельных подотраслей и институтов: А.З. Арсланбековой, Н.В. Астафурова, Д.С. Барзилова, К.С. Бельского, В.В. Бесчеревных, О.В. Болтиновой, А.В. Голубева, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, М.А. Гурвича, А.В. Демина, С.В. Запольского, Н.И. Землянской, А.Б. Золотаревой, М.Ф. Ивлиевой, А.Ю. Ильина, М.В. Карасевой, Э.С. Карпова, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, Худякова, А.М. Черноверхского, А.А. Ялбулганова, К.И. Фамиевой и др.

Нормативную основу исследования составляют: Конституция Российской Федерации, акты международного права, кодифицированные правовые акты и федеральные законы, в том числе Бюджетный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также иные правовые акты, регулирующие контрактную систему в сфере закупок.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические положения, выводы и рекомендации, сформулированные в работе, обсуждены и одобрены на кафедре теории государства и права, конституционного и административного права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный Университет» (национальный исследовательский университет). Отдельные положения работы были изучены автором в проведении семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право» и «Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд». Ряд предложений и выводов, содержащихся в исследовании, докладывался на XIII Международной научно-практической конференции «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 13 мая 2017 г.).

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

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

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

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

¹ Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» //»Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105, «Российская газета», № 163, 28.07.2005,

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652, «Российская газета», № 80, 12.04.2013.

Среди ученых, изучающих проблемы реализации государственного заказа (осуществления государственных закупок), не сложилось единой точки зрения относительно понятия «государственный заказ». Это вызвано в первую очередь тем, что отсутствует его легальное определение, в законодательстве имеется только понятие «государственный оборонный заказ», который представляет собой установленные нормативным правовым актом Правительства РФ задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации¹. То есть законодатель под государственным оборонным заказом понимает определенное государственное задание, что является не вполне корректным, так как в данном контексте одно понятие подменяет другую дефиницию, изложенную в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ: «государственное (муниципальное) задание - документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)»².

В Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (с изм. и доп. от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ)³ содержалось несколько иное определение государственного оборонного заказа, под которым понимался правовой акт, предусматривающий поставки продукции для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации: боевого оружия, боеприпасов, военной техники, другого военного

¹Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7600. «Российская газета», № 303, 31.12.2012 г.

² «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823, «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 6; 2011. № 50. Ст. 7351. Утратил силу с 1 января 2013 г. в связи с принятием Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ.

имущества (далее — вооружение и военная техника), комплектующих изделий и материалов, выполнение работ и предоставление услуг (далее — продукция (работы, услуги)), а также экспортно-импортные поставки в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Понятие «государственный оборонный заказ», как справедливо замечает К.В. Кичик, является лишь видом государственного заказа, имеющим глубокую специфику, связанную с областью его применения, и в связи с этим использование понятия «государственный оборонный заказ» в качестве универсального для любых видов государственного (муниципального) заказа не представляется возможным¹.

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

¹ Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 8.

² Бюджетный кодекс РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; 2015. № 10. Ст. 1395.

³ Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 137.

После внесения Федеральным законом от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ¹ изменений в Бюджетный кодекс РФ данное понятие утратило силу, что привело к полному отсутствию в законодательстве определения такого важного понятия, как «государственный заказ», и негативно сказалось на применении законодательства в данной области. Ю.А. Тихомиров замечает, что «отсутствие дефиниций в законе, регламентирующем экономическую деятельность, вполне оправданно относится к специальным критериям коррупциогенности нормативного акта»².

Действительно, отсутствие законодательного определения понятия «государственный (муниципальный) заказ» привело к тому, что в законодательстве, правоприменительной практике и науке данное понятие трактовалось по-разному, а иногда подменялось понятием «государственная закупка». Так, например, в Федеральном законе от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изм. и доп. от 19 июля 2011 г. № 248-ФЗ) используется понятие не государственный заказ, а закупка, под которой законодатель понимает форму организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях³.

В Бюджетном кодексе РФ наряду с понятием «государственный заказ» использовалось понятие «закупка». Так ст. 72 называлась «Размещение заказов

¹ Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ)// СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6981.

² Тихомиров, Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. М., 2005. № 168. С. 216.

³ Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», а ст. 73 — «Реестры закупок», ст. 301 — «Осуществление государственных или муниципальных закупок с нарушением установленного порядка». Ранее на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов¹ также часто использовались понятия «заказ» и «закупка» как синонимичные.

Таким образом, отсутствие легального определения понятия «государственные заказ» приводило к проблемам и коллизиям как в законодательстве, так и правоприменительной практике, в том числе в процессе реализации государством своей финансовой деятельности.

Думается, что ранее до вступления в силу Закона о контрактной системе следовало бы внести изменения в № 94-ФЗ, дополнив его ст. 3.1 «Государственный (муниципальный) заказ» следующего содержания: «Государственный (муниципальный) заказ — это урегулированная законом деятельность государственных, муниципальных и иных заказчиков, направленная на определение и удовлетворение государственных (муниципальных) нужд (потребностей) за счет средств бюджета соответствующего уровня и внебюджетных источников финансирования посредством заключения и исполнения контрактов и иных гражданско-правовых договоров».

Что касается понятия «государственный заказ» используемого в науке, то в юридической и экономической литературе существует огромное количество его определений. Так, в Большом юридическом словаре государственный заказ, в Российской Федерации определяется как предложение, которое дается уполномоченной государственной организацией другой организации-поставщику о поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для

¹ Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmai№/home> (дата обращения: 23.04.2017г.).

государственных и муниципальных нужд¹. В кратком экономическом словаре государственный заказ толкуется как «заказ государства на производство товаров и услуг, в которых оно заинтересовано»².

Многие ученые под государственным заказом понимают определенную «потребность». Так, В.Е. Белов считает, что государственный заказ в условиях рынка представляет собой «обеспечиваемые за счет бюджетных и внебюджетных средств государственные потребности в товарах (работах, услугах) в период времени, на который утвержден соответствующий бюджет»³. Аналогичной точки зрения придерживается И.И. Смотрицкая. По ее мнению, государственный заказ — это обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд⁴. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина утверждают, что государственный заказ — это «заказ (то есть обобщенная и оформленная должным образом потребность, нужда) органов государственного управления на поставку товаров, работ и услуг за счет средств бюджетов или государственных внебюджетных фондов»⁵. Аналогичную точку зрения отстаивает В.В. Наумов⁶. Е.А. Звонова⁷ определяет государственный заказ как потребность органов государственного управления в товарах, работах и услугах, причем она особо подчеркивает, что эта потребность подлежит удовлетворению за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов, то есть за счет средств налогоплательщиков, которые аккумулированы в соответствующих бюджетах и внебюджетных фондах

¹ Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. С. 143.

² Краткий экономический словарь / сост. В.Г. Слагода. М., 2009. С.30

³ Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 140.

⁴ Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С.19.

⁵ Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика : учебник / под общ. ред. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина. М., 2007. С. 610.

⁶ Ценообразование в сфере государственных закупок : учеб. пособие / под ред. В.В. Наумова. М., 2010. С. 149.

⁷ Звонова, Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. 48-49.

Интересную точку зрения высказывает К.В. Кичик, который также определяет государственный заказ как потребность, но не всякую потребность государства, а «конкретизированные потребности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) в товарах, работах и услугах, закрепленные в правовом акте (нормативном правовом акте или акте применения права), удовлетворяемые посредством размещения заказа в установленном законом порядке (по общему правилу, среди неопределенного круга лиц — потенциальных поставщиков) с заключением государственного (муниципального) контракта, гражданско-правового договора бюджетного учреждения или иного гражданско-правового договора, содержащего необходимые требования к этим товарам, работам и услугам, а также условия продажи товаров, выполнения работ и оказания услуг с целью удовлетворения государственных (муниципальных) нужд»¹.

Думается, что, определяя государственный (муниципальный) заказ как потребность, ученые допускают определенную неточность, поскольку государственный заказ никак не может выступать потребностью, так как он направлен именно на удовлетворение данной потребности (государственных (муниципальных) нужд) посредством осуществления субъектами определенных действий. Кроме того, потребности или нужды — это более широкое понятие, в определенной степени государственный заказ можно рассмотреть как процедуру выявления (определения) потребностей, а также их удовлетворения, но не сами потребности.

Следует отметить, что В.А. Щербаков определяет государственный заказ в разных значениях: во-первых, с юридической точки зрения, как правовой распорядительный акт государственного или муниципального органа; во-вторых, по своей сути как деятельность государства (органов муниципального самоуправления), направленную на удовлетворение государственных

¹ Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / «Юстицинформ». М., 2012. С. 17

(муниципальных) нужд; в-третьих, приходит к выводу, что государственный заказ — это правовой инструмент, регулирующий деятельность государства (а также муниципалитета) и исполнителей по вопросам удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей в определенных товарах, работах и услугах¹.

В.С. Гладков рассматривает государственный заказ как метод управления, представляющий собой совокупность приемов и способов субординационного и координационного воздействия на поведение субъектов экономической деятельности, реализация которых опосредуется образованным системным взаимодействием институциональных (плановые органы, плановые правовые акты, субъекты размещения заказа, государственный контракт) и функциональных (процедура разработки плановых актов, процедура размещения государственного заказа) элементов административно-правового механизма, обеспечивающего формирование и удовлетворение потребностей государства в товарах, работах и услугах путем реализации всей совокупности функций управления.²

Проведя глубокое исследование вопросов правового регулирования института государственного заказа в Российской Федерации, В.И. Кузнецов определил государственный заказ как «публично-правовой институт реализации Конституции, законов и функций Российского государства в части удовлетворения государственных нужд посредством специального административного режима отношений между государством и субъектами частного права, регулируемого материальными и процессуальными нормами конституционного, административного, бюджетного и гражданского права, реализующий правовой статус и процесс осуществления установленного Конституцией Российской Федерации публично-правового института

¹ Щербаков, В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 32.

² Гладков, В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/д, 2008. С. 5.

публичной нужды»¹. Данное понятие имеет глубокий теоретический смысл, показывающий, что государственный заказ является межотраслевым институтом.

В.В. Кикавец предлагает рассматривать государственный заказ как реализуемый в целях обеспечения государственных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из совокупности последовательных этапов: прогнозирования, планирования и формирования, размещения, исполнения и контроля². В какой-то степени можно согласиться с данным мнением, так как государственный заказ действительно включает в себе определенные стадии, которые поэтапно реализуются субъектами отношений в данной области. Указанные стадии в свою очередь образуют систему государственного заказа.

Таким образом, проанализировав множество мнений ученых относительно категории «государственный заказ» и с учетом самой сущности государственного заказа, можно сделать вывод, что государственный (муниципальный) заказ — это деятельность государства (муниципальных образований) по удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, возникающих в связи с реализацией ими своих задач, целей и функций в процессе распределения и использования публичных финансовых ресурсов посредством заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов и иных гражданско-правовых договоров, а также по проведению контроля за их реализацией.

Государственный (муниципальный) заказ в свою очередь представляет собой определенную систему³, включающую в себя ряд взаимосвязанных элементов, таких как: определение (формирование) государственных нужд в зависимости от целей, задач и функций государства; финансирование

¹ Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.И. Кузнецов. — М., 2005. — с. 42

² Кикавец, В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Кикавец. — М., 2010. — с. 6

³ Арыкбаев, Р.К. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов : автореф. дис. ... д-ра экон. наук, Москва, 2011. С. 20

государственных нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); удовлетворение выявленных потребностей путем размещения заказа, заключения соответствующего контракта или гражданско-правового договора и выполнения обязательств по заключенному контракту или договору; отчетность об исполнении контрактов, договоров; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм о государственном заказе, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования финансовых ресурсов страны.

Наряду с понятием «государственный заказ» в юридической и экономической литературе, а также в нормативно-правовых актах и правоприменительной практике часто употребляется понятие «государственная закупка».

В Соглашении о государственных (муниципальных) закупках (заключено в г. Москве 9 декабря 2010 г.), ратифицированного Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ, заключенному между правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации¹, закупки определяются как «приобретение заказчиками товаров, работ, услуг и иные закупки за счет бюджетных средств, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством государства Стороны о государственных и муниципальных закупках, а также отношения, связанные с исполнением договоров (контрактов) о закупках». Однако вышеуказанный Федеральный закон так и не вступил в силу, а Соглашение было заменено на Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.²

Л.В. Андреева под закупками товаров для федеральных государственных нужд предлагает понимать «особый вид деятельности государства в лице

¹ Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ «О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 540.

² «Договор о Евразийском экономическом союзе» (Подписан в г. Астане 29.05.2014)(ред. от 08.05.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. <http://www.eurasia№commissio№.org/>, 05.06.2014 (дата обращения: 23.04.2017г.).

уполномоченных органов по приобретению товаров (работ, услуг) за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации государственных программ, для исполнения международных обязательств Российской Федерации»¹. Л.В. Андреева отождествляет понятия «государственный заказ» и «государственные закупки». Тождественными признает данные понятия и В.В. Кикавец². Следует заметить, что в большинстве случаев понятие «государственный заказ» и «государственные закупки» используются как синонимы.

Однако стоит согласиться с учеными, разграничивающими данные категории. Так, И.И. Смотрицкая пишет о том, что понятия «государственный заказ» и «государственные закупки» не являются синонимами, так как у них различная экономическая сущность: «государственный заказ» отражает общественные потребности, выраженные через государственный спрос, а «государственная закупка» является удовлетворенной (обеспеченной) государственной потребностью, то есть государственная закупка выступает конечным завершающим этапом процесса реализации государственного заказа, а именно — приобретением товаров, работ, услуг для государственных нужд³. Л.М. Давлетшина указывает на то, что государственные закупки представляют собой процесс осуществления государственного заказа⁴.

Таким образом, подводя итог рассмотрению понятия «государственный заказ», следует отметить, что отсутствие его закрепления на законодательном

¹ Андреева, Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 27.

² Кикавец, В.В. Государственный заказ или государственные закупки: неопределенность понятий и целей — основная причина правовых коллизий сферы государственного заказа в Российской Федерации. [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. <http://www.coNesultaNet.ru> (дата обращения: 27.04.2017г.).

³ Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. С. 19

⁴ Давлетшина, Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2007. С. 13

уровне приводило к коллизиям и проблемам. Данное понятие на практике смешивалось с другими понятиями, в частности с такими, как «государственные закупки», «государственные нужды» и т.д. Думается, что именно в связи с этим разработчиками Закона о контрактной системе была предпринята попытка к закреплению на законодательном уровне понятия данной системы и некоторых ее элементов, раскрывающих ее суть.

Однако не совсем понятным является отказ составителей Закона о контрактной системе от одного из ключевых понятий сферы закупок, определяемого в Законе о размещении заказов — «государственные (муниципальные) нужды».

Еще в XIX в. выдающийся ученый В.А. Лебедев, рассматривая государственные потребности и организацию их удовлетворения, обращал внимание на то, что «государственные потребности составляют круг различных надобностей, вызываемых общим характером государственной жизни. В одном государстве могут преобладать одни потребности, в другом — другие; но вообще в государствах, достигших известной степени развития, круг этих надобностей почти один и тот же, это: содержание верховной власти и организма государственного управления, обеспечение внутренней и внешней безопасности и различные меры, предпринимаемые для народного благосостояния. Все эти задачи, которые лежат на государстве, не могут быть осуществлены без средств, но вопрос в том, в каком размере те или другие потребности должны и могут быть осуществлены»¹. В современных условиях проблема определения государственных нужд, а также объема денежных средств, выделяемых для их удовлетворения, остается актуальной.

Государственные нужды — основной элемент контрактной системы в сфере закупок и один из самых важных, так как от правильного и своевременного установления государственных потребностей зависят целенаправленное и эффективное распределение и использование финансовых ресурсов страны, а также результативность удовлетворения публичных интересов.

Термин «государственные нужды» в законодательстве появился в связи с переходом к рыночной системе хозяйствования и претерпел многочисленные изменения. Так, первоначально определение данного понятия появилось в п. 1 ст. 1 Закона РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» и определялось как «потребность Российской Федерации в продукции, необходимой для решения общенациональных проблем, реализации социально-экономических, оборонных и научно-технических, природоохранных и других целевых программ, а также иных задач»¹. Стоит отметить, что в данном нормативном акте в соответствии со структурой органов государственного управления и бюджетным устройством РФ устанавливались два уровня формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции: федеральный и региональный. Финансовое обеспечение данных нужд должно было происходить за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для решения этих задач.

Включение в данное понятие иных задач, думается, делало данный термин слишком широким и нечетким. Как правильно отмечает Л.В. Андреева, для того чтобы определить государственные нужды, нужны четкие критерии, так как государственные закупки связаны с большими расходами бюджетных средств и осуществляются посредством применения предусмотренного в нормативных актах специального правового механизма².

Данный Закон утратил силу в связи с принятием нового нормативного акта, регулирующего государственные закупки, а именно Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изм. и доп. от 20 апреля 2014 г. № 75-ФЗ)³ (далее — Закон № 60-ФЗ), в котором, в первоначальной редакции также содержалось

¹ Закон ВС РФ от 28.05.92 № 2859-1 о поставках продукции и товаров для государственных нужд [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. http://www.lawrussia.ru/texts/legal_178/doc17a690x486.htm (дата обращения: 27.04.2017г.).

² Андреева, Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 30.

³ Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» от 13.12.1994 № 60-ФЗ (с изм. и доп. от 20 апреля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540; 2014. № 16. Ст. 1832.

понятие «государственные нужды», разделяемые на два вида: федеральные государственные нужды и государственные нужды субъектов РФ. Данным Законом ограничивался перечень государственных нужд путем привязки к определенной целевой направленности: создания и поддержания государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации; обеспечения экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации; реализации федеральных целевых программ.

В вышеназванном Законе указывается, что все федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период, а также то, что все поставки продукции для федеральных государственных нужд обеспечиваются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников, привлекаемых для этих целей.

После принятия Закона о размещении заказов, термины «федеральные нужды» и «нужды субъектов Российской Федерации», содержащиеся в Законе № 60-ФЗ, были исключены. ФЗ №94 расширил понятие «государственные нужды», включил в него все выполняемые государством функции, разделив нужды на государственные, включающие потребности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и муниципальные.

Так, в первоначальной редакции данного Закона термин «государственные нужды» определялся как «обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения функций

Российской Федерации (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также — федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также — нужды субъектов Российской Федерации», муниципальные нужды определялись как «обеспечиваемые за счет местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации».

Позже Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд"» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ)¹ в понятие «муниципальные нужды» были внесены изменения о возможности финансирования из внебюджетных источников.

Таким образом, финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны были иметь статус расходных обязательств. В соответствии со ст. 6 БК РФ расходные обязательства представляют собой обусловленные законом, иным нормативно-правовым актом, договором или соглашением обязанности (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования) или действующего от

¹ Федеральный закон от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. №17. Ст.1929; 2013. № 14. Ст. 1652.

его имени казенного учреждения² предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета. В Бюджетный кодекс РФ так же введено понятие «бюджетные обязательства», под которыми понимаются расходные обязательства, подлежащие исполнению в соответствующем финансовом году.

Кроме того, согласно ст. 87 БК РФ все органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны вести реестры расходных обязательств, под которыми понимается используемый при составлении проекта бюджета свод (перечень) законов, иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства и (или) правовые основания для иных расходных обязательств с указанием соответствующих положений (статей, частей, пунктов, подпунктов, абзацев) законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов с оценкой объемов бюджетных ассигнований, необходимых для исполнения включенных в реестр обязательств, то есть государственные нужды должны быть определены в соответствующих нормативных правовых актах.

В ранее приведенном определении государственных нужд также не содержалось указания на нужды государственных и муниципальных органов, а также иных учреждений, выполняющих функции государства и муниципальных образований, что вызывало определенную путаницу в законодательстве, науке и правоприменительной практике. В связи с этим Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ)¹ понятие «государственные и муниципальные

¹ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

нужды» было изложено в новой редакции: исключалось указание на расходные обязательства, в государственные нужды были включены нужды государственных и муниципальных заказчиков, а также добавлено указание на удовлетворение не только функций, но и полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. А Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ ст. 3 Закона о размещении заказов была дополнена еще и понятием «нужды федеральных бюджетных учреждений, бюджетных учреждений субъектов и муниципальных бюджетных учреждений».

Таким образом, в конечном варианте Закона о размещении заказов, действовавшего до 1 января 2014 г., имелись следующие определения: государственные нужды — это «обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также — федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также — нужды субъектов Российской Федерации)»; муниципальные нужды — это «обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и

Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. №31. Ст. 4015. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков»; нужды федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации — это «обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений»; нужды муниципальных бюджетных учреждений — это «обеспечиваемые муниципальными бюджетными учреждениями (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах данных бюджетных учреждений».

Таким образом, важность законодательного закрепления такого основного понятия для контрактной системы в сфере закупок, как «государственные (муниципальные) нужды», не вызывает сомнений, его отсутствие приведет на практике к проблеме правильного толкования норм относительно того, что и кто подпадает под действие нормативно-правовых актов о государственных закупках.

Как было правильно отмечено В.М. Барановым, П.С. Пацуркивским и Г.О. Матюшкиным, «каждый закон должен быть внутренне готов к взаимодействию с другими законами, не иметь дисфункциональных линий своей структуры, обладать содержанием, которое способствует (а не препятствует) установлению внешних взаимосвязей. Когда речь идет о совершенствовании закона, это означает, что модернизации должно подвергаться в первую очередь его дефинитивное содержание»¹.

¹ Баранов, В.М., Пацуркивский, П.С., Матюшкин, Г.О. Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции. Вместо предисловия. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21-23 сентября 2006 г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. С. 15

По нашему мнению, будет логичным дополнить ст. 3 Закона о контрактной системе следующими пунктами:

«1.1.) Государственные (муниципальные) нужды — это обеспечиваемые за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации (субъектов Российской Федерации, муниципальных образований) в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления целей, задач, функций и полномочий государства (муниципальных образований) (в том числе для реализации целей осуществления закупок, указанных в статье 13 настоящего Федерального закона)».

Что же касается самого определения понятия «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», то в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе законодатель понимает под ней совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», 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.

Однако ныне существующее легальное понятие «контрактная система в сфере закупок», думается, также не вполне соответствует сущности данного механизма, поскольку из него не ясно, какие именно действия осуществляют субъекты, а также четко не указаны составные элементы данной системы, что весьма нелогично, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство»¹. Кроме того, приведенное в Законе определение является очень сложным для понимания из-за перечисления в нем всех субъектов, участвующих в реализации контрактной системы.

В связи с этим видится необходимым внести следующие изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе:

1. Пункт 1 изложить в следующей редакции: «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд».

2. Дополнить п. 1.2 следующего содержания: «Участники контрактной системы в сфере закупок — федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной

¹ Система // Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 1437.

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", заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок».

Относительно содержания контрактной системы в сфере закупок необходимо указать, что из определения понятия данной системы, приводимого в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, можно сделать вывод, что данная система включает следующие основные элементы:

субъекты контрактной системы в сфере закупок;

осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд;

единая информационная система (далее — ЕИС) как инструмент реализации контрактной системы в сфере закупок.

В предмет (сферу) правового регулирования контрактной системы (согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе) входят следующие группы общественных отношений, возникающих в процессе:

1) планирования закупок товаров, работ, услуг;

2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетного учреждения либо иного юридического лица в соответствии с ч. 1, 4 и 5 ст. 15 Закона о контрактной системе;

4) исполнения контрактов;

- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контроль в сфере закупок).

Следует отметить, что предметом правового регулирования системы государственного заказа по Закону о размещении заказов выступали только общественные отношения в процессе размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений. Таким образом, Закон о контрактной системе значительно расширил сферу своего применения, затрагивая более широкий перечень этапов реализации данной системы, что является абсолютно верным и обоснованным, так как это послужит существенному повышению качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет реализации системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов, обеспечит прозрачность всего цикла закупок от планирования до приемки и анализа контрактных результатов, предотвратит коррупцию и другие злоупотребления в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд¹.

В процессе осуществления контрактной системы в сфере закупок поэтапно реализуется каждый из обозначенных элементов, но, кроме того, необходимо отметить, что после проведения планирования публичных нужд и соответственно предстоящих закупок по их удовлетворению возникают общественные отношения по финансированию данных закупок.

Думается, что для правильного теоретического и практического осмысления контрактной системы в нее, помимо вышеперечисленных

¹ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.04.2017г.).

элементов, также следует включить процесс финансирования государственных и муниципальных нужд в соответствии с бюджетным законодательством РФ и рассматривать данную систему как совокупность следующих взаимосвязанных элементов: определение (формирование) государственных (муниципальных) нужд в зависимости от целей, задач и функций государства (муниципальных образований) посредством применения метода планирования закупок; финансирование государственных (муниципальных) нужд (из бюджетных и внебюджетных источников); удовлетворение выявленных потребностей путем осуществления закупок товаров, работ, услуг; осуществление мониторинга и аудита в сфере закупок; проведение контроля (в том числе финансового) за правильностью применения норм, регулирующих контрактную систему в сфере закупок, эффективностью и качеством удовлетворения государственных и муниципальных нужд, экономностью и целенаправленностью использования публичных финансовых ресурсов.

В соответствии с Законом о контрактной системе цели контрактной системы заключаются в следующем:

- повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Необходимо отметить, что в Законе о размещении заказов цели системы государственного заказа были значительно шире и, думается, более справедливы, поскольку включали такие задачи, являющиеся приоритетами в регулировании отношений в данной сфере, как:

- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;
- эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования (одно из главных направлений финансовой деятельности государства и муниципальных образований);
- развитие добросовестной конкуренции.

Думается, что ст. 1 Закона о контрактной системе следует изменить в части указания целей осуществления контрактной системы, и изложить в следующей редакции: «Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях достижения единства экономического пространства на территории Российской Федерации, повышения эффективности и результативности использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования при осуществлении закупок товаров, работ и услуг, соблюдения гласности и прозрачности закупок, развития добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок ...».

Таким образом, рассматривая основные понятия контрактной системы в сфере закупок (в том числе государственного (муниципального) заказа) и подводя итог, можно сделать следующие выводы:

- отсутствие легального определения понятия «государственный (муниципальный) заказ» приводило на практике к подмене понятий, ошибкам и неточностям;

- одним из основных элементов контрактной системы в сфере закупок, от правильного установления которого зависит целенаправленное и эффективное расходование финансовых ресурсов страны, являются государственные (муниципальные) нужды, в связи с чем необходимо на законодательном уровне в ст. 3 Закона о контрактной системе закрепить понятие «государственные (муниципальные) нужды»;

- необходимо внести изменения в понятие «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», так как закрепленное в настоящее время понятие не в полной мере отражает содержание данной системы, кроме того оно является достаточно сложным для восприятия;

- в процессе теоретического изучения контрактной системы в сфере закупок необходимо также рассматривать и такой важный элемент данной

системы, как финансирование государственных (муниципальных) нужд в соответствии с бюджетным законодательством РФ;

- следует расширить цели осуществления контрактной системы в сфере закупок путем внесения изменений в ст. 1 Закона о контрактной системе.

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

Система финансового права как самостоятельная отрасль права состоит из множества правовых институтов. В настоящее время в связи с развитием отношений в области государственных и муниципальных финансов количество правовых институтов, входящих в систему финансового права, значительно увеличилось, а традиционные институты существенно изменились. В этой связи стоит согласиться с мнением Е.В. Покачаловой о том, что «анализ современного финансового и бюджетного законодательства свидетельствует о том, что большинство из традиционных финансово-правовых институтов, включаемых в структуру финансовой системы Российской Федерации, претерпели изменения и наполнились абсолютно новым содержанием»¹. Также ученым справедливо отмечается, что «анализ признаков публично-правовой природы традиционных и новых финансово-правовых институтов и вытекающих из принципа публичности особенностей финансовых правоотношений, относящихся к новым самостоятельным финансово-правовым институтам и подотраслям финансового права как базовой отрасли российского права, не получает должного внимания со стороны научного сообщества»².

¹ Покачалова, Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 36.

² Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 83

Таким новым финансово-правовым институтом в настоящее время стал институт контрактной системы в сфере закупок товаров работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — институт контрактной системы в сфере закупок). В теории финансового права исследованию вопросов реализации данного института уделяется недостаточное внимание³, хотя на практике нормы, регулирующие отношения в данной области, принимают все более важное значение, в особенности в процессе осуществления государственных (муниципальных) расходов (в частности соблюдения их экономичности), обеспечения эффективности в удовлетворении публичных интересов, а также предотвращения коррупции.

Следует отметить, что на принадлежность института государственных закупок к отрасли финансового права указывал К.Б. Маркелов, утверждая, что данный институт является институтом бюджетного права, потому что совокупность правовых норм, регулирующих бюджетную деятельность государства (муниципальных образований), позволяет выделить его 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»¹.

Институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов страны, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. В связи с этим, думается, что регулирование отношений в данной сфере не ограничивается только нормами бюджетного права.

¹ Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 36.

В общей теории права институт права характеризуется следующими особенностями:

- 1) однородностью фактического содержания (регулирует типичные отношения);
- 2) юридическим единством норм (нормы, составляющие институт, выступают как единый согласованный комплекс, обеспечивающий достижение общей цели);
- 3) нормативной обособленностью (нормы закрепляются в виде глав, разделов)¹.

Исходя из данного положения, можно выделить следующие особенности института контрактной системы в сфере закупок как самостоятельного правового института:

1) институт контрактной системы в сфере закупок регулирует родственные общественные отношения, складывающиеся в процессе удовлетворения государственных (муниципальных) потребностей, посредством осуществления расходов финансовых ресурсов страны через процедуры закупок;

2) нормы, входящие в институт контрактной системы в сфере закупок, представляют собой единый согласованный комплекс, регулирующий все этапы осуществления закупок товаров, работ, услуг в целях эффективного и качественного обеспечения государственных и муниципальных нужд;

3) нормы, регулирующие институт контрактной системы в сфере закупок, как институт финансового права (в частности, осуществления расходов на закупку товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд), закрепляются в Бюджетном кодексе РФ и Законе о контрактной системе.

Самостоятельность той или иной отрасли права характеризуется наличием своих, присущих только ей, предмета и метода правового регулирования, а также принципов.

¹ Кулапов, В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 253

В теории финансового права установлено, что предметом правового регулирования данной отрасли права являются общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства (муниципальных образований) по планомерному образованию, распределению и использованию государственных, муниципальных и иных публичных денежных фондов в целях реализации задач публичного характера, а также по осуществлению финансового контроля и привлечению к ответственности за совершение финансового правонарушения¹.

Финансовое право основывается как на общеправовых принципах (законность, демократизм, гуманизм, равноправие, справедливость, единство прав и обязанностей и др.), так и на общеотраслевых принципах, среди которых можно выделить: федерализм и равноправие субъектов РФ в области финансовой деятельности государства; самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов; приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан; социальная направленность финансово-правового регулирования; единство финансовой политики и денежной системы; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения законодательной (представительной) и исполнительной власти; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций и органов местного самоуправления в финансовой деятельности государства, ее контроля и др.¹

Рассматривая особенности выделения финансового права в самостоятельную отрасль права, следует согласиться с Е.В. Покачаловой в том, что в последнее время одной из обсуждаемых научных проблем стала проблема расширения предмета современного финансового права, и перед научной общественностью соответственно встает необходимость осмысления новых явлений в финансовом праве, а также систематизации аргументов,

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 41.

обосновывающих новые научные позиции и взгляды на правовую природу тех или иных правовых феноменов¹. В настоящее время таким правовым феноменом стал институт контрактной системы в сфере закупок, поэтому требуется провести системный анализ проблем осуществления данного института, в частности, по следующим направлениям:

а) определение его места в системе финансового права как отрасли права, в системе финансового законодательства, в системе всего российского законодательства; в системе публичного и частного права, в системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины;

б) установление его места в системе методов финансовой деятельности государства, муниципальных образований, определение его значения в процессе осуществления расходов публичных денежных фондов (в особенности бюджетных), выявление его роли как механизма обеспечения государственных и муниципальных нужд и повышение эффективности государственных (муниципальных) расходов;

г) выявление особенностей и методики осуществления финансового контроля в данной области и определение его места и значения в системе всего финансового контроля.

Институт контрактной системы в сфере закупок как институт финансового права как отрасли права можно определить как совокупность взаимосвязанных финансово-правовых норм, регулирующих родственные общественные отношения, возникающие по поводу осуществления публичных

¹ Покачалова, Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. С. 36.

расходов на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд через контрактную систему в сфере закупок.

В системе финансового права как отрасли права институт контрактной системы в сфере закупок следует рассматривать как обособленное структурное образование. Особенной частью финансового права, включаемое в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования денежных фондов государства (муниципальных образований) на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Таким образом, данная система представляет собой определенный механизм распределения и использования финансовых ресурсов публично-правовых образований.

Институт права, входящий в ту или иную отрасль права, должен обладать определенными признаками, характерными именно для данной отрасли права (предметом, методом правового регулирования, принципами). Таким образом, установить принадлежность института контрактной системы в сфере закупок к отрасли финансового права, а также выявить финансово-правовую природу института контрактной системы в сфере закупок возможно посредством определения предмета и метода правового регулирования данного института, а также основополагающих принципов.

Предметом правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок являются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления финансовой деятельности публично-правовыми образованиями по распределению и использованию финансовых ресурсов государства (муниципальных образований) в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, а также общественные отношения в процессе осуществления финансового контроля за эффективностью использования публичных денежных фондов, расходуемых через данный институт, и качеством обеспечения публичных потребностей.

Предмет правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок обусловил методы правового регулирования, применяемые в данном институте. Ведущим методом является императивный (основной метод в финансовом праве), поскольку институт контрактной системы в сфере закупок регулирует общественные отношения по удовлетворению публичных нужд, где одной стороной всегда выступают публично-правовое образование и государственные органы (органы местного самоуправления), которые издаются властные предписания по регулированию и контролю за порядком осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения данных потребностей в процессе распределения и использования денежных фондов страны. Данный метод способствует своевременному и качественному обеспечению государственных и муниципальных нужд, а также эффективному и целевому расходованию финансовых ресурсов Российской Федерации. Так, например, с помощью этого метода государство определяет порядок планирования будущих закупок заказчиками и их согласования с общими расходами данного субъекта; устанавливает правила соблюдения целевого характера закупок; регулирует правильность определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заключения с ним контракта и т.д.

Специфика императивного метода выражается также в круге государственных органов, уполномоченных давать властные предписания участникам данных общественных отношений. Так, большая часть таких предписаний издается органами исполнительной власти, ответственными за экономическое развитие России, среди которых основное место занимают Правительство РФ, а также финансовые органы государства (муниципальных образований).

Кроме императивного метода правового регулирования отношений по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, используется также диспозитивный (договорной) метод, что обусловлено отличительными особенностями данных отношений (имущественный характер, обязательное участие государства (муниципального

образования) в лице компетентного органа, направленность на расходование публичных денежных фондов через заключения контрактов (гражданско-правовых договоров)). Следует отметить, что непосредственное обеспечение государственных и муниципальных нужд происходит именно посредством реализации контрактов (гражданско-правовых договоров), которые оформляются по правилам частного права, однако данные контракты (договоры) должны содержать в себе определенные обязательные сведения, устанавливаемые государственными органами. То есть в данном случае образуемые общественные отношения будут регулироваться как диспозитивными, так и императивными методами.

Рассматриваемый институт контрактной системы в сфере закупок основывается на определенных принципах. Кроме специальных принципов, регулирующих именно процесс осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, нашедших отражение в Законе о контрактной системе (принцип 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), контрактная система основывается на общеправовых принципах законности, гласности, федерализма и на общеотраслевых принципах финансового права, таких как: плановость финансовой деятельности (например, согласно гл. 2 Закона о контрактной системе закупки должны быть запланированы, кроме того, в соответствии со ст. 17 и 21 данного нормативно-правового акта планирование закупок должно происходить в рамках бюджетного процесса); самостоятельность органов местного самоуправления в формировании и использовании местных финансов; приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, сочетающихся с реализацией частных интересов граждан (согласно ст. 13 Закона о контрактной системе одной из задач осуществления закупок является достижение целей и

реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ); социальная направленность финансово-правового регулирования; участие граждан Российской Федерации, общественных организаций в финансовой деятельности государства и органов местного самоуправления, ее контроле (к примеру, обязательное общественное обсуждение закупок, закрепленное в ст. 20 Закона о контрактной системе и проведение общественного контроля в соответствии со ст. 102 данного акта); экономичность и прозрачность в расходовании денежных средств страны и др.

Таким образом, предмет, метод правового регулирования института контрактной системы в сфере закупок, принципы, на которых он основывается, позволяют утверждать, что этот институт (в его публично-правовых аспектах) является институтом финансового права как отрасли российского права и входит в его систему.

Институт контрактной системы в сфере закупок как институт финансового законодательства представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Среди финансово-правовых актов, регулирующих вышеуказанные общественные отношения, особое место занимает Бюджетный кодекс РФ, поскольку именно он закрепляет положения о порядке и особенностях осуществления публичных расходов, и Закон о контрактной системе как ведущий нормативно-правовой акт, устанавливающий правила применения каждой из стадий данной системы. Кроме указанных актов, следует отметить и другие финансово-правовые акты, регулирующие различные виды отношений в области контрактной системы, среди которых можно выделить следующие: Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от

28.12.2016)¹, Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.05.2017)², различные распоряжения и постановления Правительства РФ по вопросам регулирования финансовой деятельности государства (Правительством РФ принято более 40 постановлений и распоряжений по регулированию различных вопросов осуществления контрактной системы в сфере закупок.), в частности, по утверждению государственных программ, а также по регулированию контрактной системы в сфере закупок (например: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»³) указы и распоряжения Президента РФ, финансово-правовые акты представительных органов субъектов РФ и муниципальных образований, акты Министерства финансов РФ, Федерального казначейства (например: Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 № 140н⁴) и др.

Значение данных актов достаточно велико, так как они служат основой осуществления контрактной системы в сфере закупок: именно их нормами регулируются вопросы финансово-правового статуса субъектов контрактной системы (в особенности заказчиков); определения государственных и муниципальных нужд (характеризуются основные направления выделения

¹ «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

² Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

³ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2166.

⁴ Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 № 140н) // Российская газета. 2010. № 225; 2014. № 41

бюджетных ассигнований, регулируются государственные программы, государственные задания и др.); планирования порядка удовлетворения данных нужд; порядка финансирования потребностей государства и муниципальных образований (процесс финансирования выполнения бюджетных обязательств, а также государственных (муниципальных) программ, государственных заданий и др.); проведения финансового контроля, привлечения к ответственности за выявленные правонарушения в данной сфере и др.

Однако общественные отношения, возникающие в процессе реализации контрактной системы в сфере закупок, регламентируются не только нормами актов финансового законодательства, но и нормами актов смежных отраслей российского законодательства, регулируемыми различные аспекты отношений, возникающих в указанной области.

Так, отношения в процессе определения и формирования государственных нужд, регулируются как актами административного, так и финансового законодательства; отношения в процессе финансирования государственных нужд регулируются актами финансового законодательства и его отдельных институтов; отношения в процессе осуществления закупок регулируются как актами гражданского и предпринимательского законодательства, так и актами финансового законодательства; отношения по составлению отчетности, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля регулируются актами административного и финансового законодательства.

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

В процессе реализации контрактной системы в сфере закупок ярко проявляется взаимосвязь публичного и частного права. Так, отношения в ходе планирования закупок и их финансирования, возникающие между заказчиками (как получателями бюджетных средств) и вышестоящими органами (главными распорядителями и распорядителями бюджетных средств), носят публично-правовой характер. Отношения, по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), а также по заключению и исполнению контракта, возникающие между заказчиками и поставщиками (подрядчиками, исполнителями), носят частноправовой характер. Однако отношения по определению поставщика (подрядчика, исполнителя), где сторонами выступают заказчик и контролирующие органы, будут основываться на публично-правовых началах.

Следовательно, контрактная система в сфере закупок представляет собой самостоятельный правовой институт, который сочетает в себе нормы публичного и частного права, но в большей степени данные нормы (и, соответственно, методы, используемые для регулирования возникших общественных отношений) носят императивный характер, поскольку направлены на удовлетворение публичных интересов, а также в связи с тем, что регулируются не договором (за исключением отношений по заключению и исполнению контракта), а законом.

Как было указано выше, институт контрактной системы в сфере закупок входит в систему финансового права как отрасли права как обособленное структурное образование. Особенной части финансового права, включаемое в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов. В связи с этим данный институт в системе финансового права как отраслевой юридической науки и учебной дисциплины¹ следует рассматривать в процессе изучения Особенной части данного права, посвященной правовому регулированию государственных и муниципальных расходов, в том числе в рамках изучения бюджетного права (вопросы осуществления бюджетного процесса (составление проекта бюджета, исполнение бюджета по расходам)); правовых основ финансирования расходов

государственных и муниципальных учреждений; осуществления финансового контроля и др.

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы:

- в настоящее время выделился новый финансово-правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок, имеющий определенные особенности, указывающие на его как самостоятельность;
- институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов публично-правовых образований, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд;
- институт контрактной системы в сфере закупок является институтом Особенной части финансового права как отрасли российского права и включается в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования публичных денежных фондов на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Данный институт имеет свой предмет и метод правового регулирования, согласуемые с предметом и методами отрасли финансового права, а также основывается на принципах финансового права;
- институт контрактной системы в сфере закупок следует определять как институт финансового законодательства, представляющий собой обособленную группу однородных правовых норм, регулирующих общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- в состав института контрактной системы в сфере закупок входят нормативно-правовые акты, принадлежащие различным отраслям законодательства, причем данные акты взаимосвязаны и образуют единство правового регулирования отношений в данной области, что говорит о том, что

данный институт является комплексным (межотраслевым) институтом законодательства;

1.3 Мониторинг и аудит в сфере закупок

Функционирование контрактной системы необходимо постоянно отслеживать с целью определения рисков и выработки своевременных управленческих решений. Инструментом, позволяющим это сделать, является мониторинг закупок. По результатам мониторинга возможны осуществление прежде всего краткосрочного прогнозирования развития системы закупок, предупреждение негативных тенденций, оценка эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время трактовка категории «мониторинг» достаточно разнообразна. В научных публикациях¹ все чаще понятие «мониторинг» отождествляется со статистическими исследованиями, контролем и управлением, что создает определенную терминологическую путаницу.

Так, статистический словарь под ред. М.А. Королева определяет «мониторинг» как сбор статистической информации². На наш взгляд, указанная трактовка является ограниченной. Можно выделить следующие отличия мониторинга от стандартной статистической технологии:

- целевой характер наблюдения с ориентацией на выявление тенденций и локальных изменений, возможностей возникновения неблагоприятных и рискованных ситуаций;
- интегрированный учет информации;

¹ Ревайкин, А.С., Быстрицкий, С.П., Телушкина, Е.А. Мониторинг - инструмент наблюдения и анализа экономики // Экономист. 1994. № 2. С. 55

² Статистический словарь / гл. ред. М.А. Королев. М.: Финансы и статистика, 1989. С. 415

- включение в сферу наблюдения, накопления и анализа не только количественных, но и качественных, нечисловых данных, а также «статистики связей», «статистики факторов» и других видов результатов обработки данных;
- широкое использование компьютерных методов представления, обработки и визуализации информации.

Понятие «мониторинг» первоначально использовалось в технических исследованиях для обозначения контроля последствий деятельности человека. В переводе с английского *monitoring* означает «контроль»¹. Л.В. Катроша и А.С. Стуков считают, что мониторинг является частью системы государственного финансового контроля, поскольку он не выполняет отдельной управленческой функции, а скорее является инструментом выявления и устранения нарушений в любом промежутке времени и этапе осуществления государственных закупок и способствует оперативному осуществлению государственного финансового контроля². П. Белоусов характеризует мониторинг как «непрерывный контроль»³. Основная цель мониторинга в рассмотренных определениях - сравнение параметров текущего состояния экономического объекта с установленными нормами, критическими значениями параметров устойчивого и безопасного функционирования и развития.

Ранее, в ФЗ № 94 понятие «мониторинг» не использовалось. Регламентировался он только в общем порядке, включенный в весь комплекс мероприятий, называемый контролем в сфере законодательства о размещении заказов. Так, В соответствии со ст. 17 ФЗ № 94 «контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении государственных заказов осуществляется

¹ Англо-русский экономический словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lingvo-online.ru/ru/Translate/e-ru/monitoring> (дата обращения: 11.07.2014).

² Катроша, Л.В. Мониторинг как перспективный метод государственного финансового контроля в сфере закупок // Бизнес Информ. 2013. № 9. С. 303; Стуков А.С. Постоянный внутренний мониторинг как эволюционная ступень внутреннего контроля организации // Фин.-бухгалтерские консультации. 2004. № 11. С. 34

³ Белоусов, П. Оперативность и достоверность банковского мониторинга // Банк. дело в Москве. 1998. № 9. С. 14

уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти» - Федеральной антимонопольной службой. Административным регламентом ФАС¹ предусматривалось, что контрольный орган дает экспресс-оценку бизнес-процесса «Закупки» на предмет соответствия лучшим практикам, требованиям ФЗ № 94, а также эффективности.

Мониторинг закупок ФАС осуществляла на основе общедоступной информации в сети Интернет, размещенной на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов <http://zakupki.gov.ru/> (портал госзакупок).

При проведении мониторинга закупок ФАС рассматривались: обоснование начальной (максимальной) цены, качество подготовки закупочной документации, соблюдение порядка объявления процедур, проведение оценки заявок участников, выбор поставщиков, технические задания на предмет ограничения конкуренции.

Однако данные меры не были должным образом регламентированы, чем был вызван недостаточный обзор всего процесса в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, что влияло и на эффективность контроля в указанной сфере.

За время действия ФЗ № 94 так и не были созданы эффективные механизмы анализа накопленной на официальном сайте www.zakupki.gov.ru информации о миллионах проведенных торгов и их участников, а также уровне и динамике цен накупаемые государством товары и услуги.

¹ Приказ ФАС от 24 июля 2012 г. № 498 «Об утверждении административного регламента Федеральной Антимонопольной Службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений» [Электронный ресурс] / СПС КонсультантПлюс

Обеспечение должного качества закупочной системы может быть достигнуто благодаря объективной информации о функционировании и развитии всех ее элементов, получаемой в мониторинговом режиме.

Полагаем, что законодатель, по истечении времени все же достиг продуктивности и установил нормы, способствующие большей открытости закупок.

Так, новым Законом о контрактной системе были предусмотрены новые способы оценки эффективности осуществления закупок, не свойственные ранее действовавшему № 94. Это мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок.

Прогресс в сфере госзакупок также касается и определения понятия «мониторинг». В соответствии с Законом о контрактной системе он «представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков».

Так или иначе первоначальные редакции этого закона также имели и имеют свои недостатки.

В первоначальной редакции Закона о контрактной системе обязанность по проведению мониторинга в сфере закупок была передана Министерству экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития) и именовался, как орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹, также это полномочие было регламентировано в п. 5.3.1.3 Постановления Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 11.03.2017 г.) "О Министерстве экономического развития Российской Федерации". Однако по-прежнему не существовало четкого порядка проведения анализа данных о закупках.

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 01.01.2014 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652

Вследствие чего, Правительство РФ разработало Правила осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд¹ (далее – Правила), которые вступили в силу с 01.01.2017 г.

В соответствии с этими правилами мониторинг осуществляется на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации:

а) об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков закупок, содержащейся в единой информационной системе;

б) поступающей в орган, обеспечивающий мониторинг, от федеральных органов исполнительной власти в соответствии с пунктом 7 настоящих Правил;

в) содержащейся в письмах и обращениях, поступающих в орган, обеспечивающий мониторинг, от федеральных органов исполнительной власти, федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, граждан, организаций, в том числе общественных объединений, объединений юридических лиц, включая результаты общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;

г) о вступивших в законную силу судебных решениях и судебных актах, касающихся вопросов осуществления закупок;

д) содержащейся в иных открытых источниках.

На основании п. 7 вышеуказанных Правил Минэкономразвития информацию предоставляют следующие органы.

1. Федеральный орган исполнительной власти, функции которого заключаются в кассовом обслуживании исполнения

¹ Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2015 г. № 1193 (ред. от 30.05.2017) «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 46 ст. 6382

бюджетов:

- сколько и какая сумма закупок;
- информация о закрытом реестре банковских гарантий.

2. Контролирующий федеральный орган исполнительной власти:

сколько всего поступило обращений о включении участников закупок в РНП; сколько обращений было рассмотрено;

сведения обо всех обращениях заказчиков о заключении контракта с единственным поставщиком.

Однако об обязательном предоставлении информации региональных и муниципальных органах исполнительной власти субъектов по регулированию контрактной системы в сфере закупок в данном постановлении не говорится. Это затрагивает следующий недостаток главы 4 Закона о контрактной системе.

Ранее Закон о контрактной системе в п. 10 ст. 97 предусматривал, что мониторинг закупок должен обеспечиваться органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией. В рамках данной нормы были разработаны Положения о порядке проведения мониторинга закупок в следующих регионах: Иркутская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Волгоградская область, Краснодарский край, Рязанская область и в некоторые муниципальные образования, сводные аналитические отчеты которых, были представлены в ЕИС и на официальных сайтах их органов исполнительной власти, что на наш взгляд способствовало более полному и всестороннему анализу и открытости госзакупок на федеральном уровне.

В связи с внесенными в ФЗ № 44 изменениями от 4 июня 2014 г. региональные и муниципальные органы исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок могут проводить мониторинг только в соответствии с актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций и только на их усмотрение.

Д.М. Ильюшин считает, что таким образом происходит оптимизация процесса мониторинга исходя из источника информации, которым выступает Единая информационная система¹. Но, на наш взгляд, теряется одна из основных задач мониторинга - краткосрочное прогнозирование развития системы закупок, предупреждение негативных тенденций, оценка эффективности социальной и экономической политики отдельного региона, муниципального образования.

Также считаем, что подобная диспозитивность нормы, предусматривающей проведение мониторинга на местах, может негативно сказаться на эффективности анализа госзакупок.

По итогам мониторинга закупок за отчетный год формируется сводный аналитический отчет, который должен содержать информацию:

- о планировании закупок; об осуществлении закупок;
- о результатах контроля; об оценке эффективности обеспечения нужд;
- о мерах по совершенствованию законодательства РФ.

В связи с тем, что часть 1 статьи 97 Закона о контрактной системе вступила в силу только с 01.01.2017 г. Минэкономразвития в рамках данной нормы еще не производили сводный аналитический отчет по итогам года.

В данном случае логика законодателя также не ясна. Возможно, более раннее действие нормы способствовало бы выявлению недостатков процессов контрактной системы и дальнейшее ее совершенствование.

Не смотря на это, Минэкономразвития России на постоянной основе осуществляет мониторинг правоприменения Закона о контрактной системе, итоги которого ежеквартально представляются в Правительство Российской Федерации и размещаются на официальном сайте Минэкономразвития России. С чем справлялось довольно успешно, систематизировав все данные,

¹ Ильюшин, Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 12-13.

полученные из органов контроля в сфере госзакупок.

Так в соответствии с последним анализом, проведенным Минэкономразвития на своем официальном сайте был опубликован доклад о результатах мониторинга применения 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год¹.

Анализ показывает, что в 2016 году ФАС России возбуждено 22 778 дел об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, что на 3,2% больше аналогичного показателя 2015 года. По итогам рассмотрения выдано 18 508 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 266,2 млн. рублей. За отчетный период ФАС России взыскано 208,2 млн. рублей.

Данный вид сбора и систематизации информации, о правоприменения Закона о контрактной системе, сравнение с предыдущим опытом, а также обобщение практики контроля в этой области является эффективным, так как способствует выявлению тенденций недостатков в сфере контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2017 г. № 446 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"² полномочия федерального органа исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок были переданы Министерству финансов Российской Федерации. Это связано прежде всего с потребностью объединить в одном месте и контроль за ЕИС, за работой которой следит Казначейство РФ), и нормативное регулирование. Более

¹ Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный документ] (<http://eco.noomy.gov.ru/mi.nec/about/structure/depfks/2017100205>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

² Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 17 ст. 2569

подробно на этом моменте мы остановимся в следующей главе. Однако уверенность в эффективности проведения мониторинга именно Министерством финансов РФ определенно есть.

Возвращаясь к определению природы мониторинга в сфере контрактной системы, следует отметить, что в письме Минэкономразвития от 30.11.2015 № ОГ-Д28-15114¹ ведомство пояснило, что мониторинг - не механизм контроля в сфере закупок и не финансовый контроль, а система оценки обоснованности закупок.

Однако, несмотря на новизну этой нормы, мы все же вынуждены согласиться с мнением, в том числе и вышеперечисленных авторов о том, что мониторинг в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, так или иначе, является инструментом выявления недостатков законодательства и правоприменения Закона о контрактной системе. Так как орган исполнительной власти, уполномоченный проводить мониторинг, анализирует, в том числе эффективность деятельности контрольных органов и представляет сводный отчет главному исполнительному органу государственной власти, а также на обозрение общественности, что способствует прозрачности и дальнейшему совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

В статье 98 Закона о контрактной системе содержатся нововведения об аудите в сфере закупок, представляющем собой согласно ч. 2 данной статьи осуществление компетентными органами в пределах своих полномочий анализа и оценки результатов закупок, достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона о контрактной системе. При этом не вполне понятна причина, по которой использован термин "аудит", использованный в других актах федерального законодателя и имеющий иное содержание.

Согласно определению, данному в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 30

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации письмо от 30 ноября 2015 года № ОГ-Д28-15114 О рассмотрении обращения // [Электронный документ] (http://www.glavbukh.ru/№pd/edoc/97_257123) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

декабря 2008 г. № 307-ФЗ "Об аудиторской деятельности"¹, аудит - это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Тем более не понятна данная причина, если учесть, что участники закупок также могут являться субъектами аудита в соответствии с названным Законом о контрактной системе. В соответствии с ч. 1 ст. 98 Закона о контрактной системе аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований.

По тексту данной статьи в юридико-технических целях перечисленные органы обозначаются сокращением "органы аудита в сфере закупок". Счетная палата РФ, как следует из ч. 5 ст. 101 Конституции РФ, является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Деятельность Счетной палаты РФ регламентирована положениями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации"², в ч. 1 ст. 15 которой предусмотрено, что Счетная палата РФ осуществляет внешний государственный аудит (контроль) в отношении федеральных государственных органов (в том числе их аппаратов), органов государственных внебюджетных фондов, Банка России, федеральных государственных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, государственных корпораций и государственных компаний, хозяйственных товариществ и

¹ Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «Об аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2009, № 1, ст. 15

² Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649

обществ с участием России в их уставных (складочных) капиталах.

Согласно положениям ч. ч. 1 и 2 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований"¹ контрольно-счетный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля и образуется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ; контрольно-счетный орган муниципального образования является постоянно действующим органом внешнего муниципального финансового контроля и образуется представительным органом муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 9 названного Закона внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется указанными контрольно-счетными органами:

1) в отношении органов государственной власти и государственных органов, органов территориальных государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления и муниципальных органов, государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий соответствующего субъекта РФ (муниципального образования), а также иных организаций, если они используют имущество, находящееся в государственной (муниципальной) собственности соответствующего субъекта РФ (муниципального образования);

2) в отношении иных организаций путем осуществления проверки соблюдения условий получения ими субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета в порядке контроля за деятельностью главных распорядителей (распорядителей) и получателей средств бюджета субъекта РФ или местного бюджета, предоставивших указанные средства, в случаях, если возможность проверок указанных организаций установлена в

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 903

договорах о предоставлении субсидий, кредитов, гарантий за счет средств соответствующего бюджета.

В положениях ч. ч. 3 и 4 статьи 98 Закона о контрактной системе определено содержание деятельности, осуществляемой органами аудита в сфере закупок в рамках проведения аудита в сфере закупок. Так, в ч. 3 данной статьи предусмотрено, что органы аудита в сфере закупок осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность. При этом названы методы осуществления указанной деятельности: проверка, анализ и оценка информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Часть 4 данной статьи предусматривает обобщение органами аудита в сфере закупок результатов осуществления указанной деятельности. В силу прямого указания в данной части такое обобщение в том числе должно включать:

- 1) установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
- 2) подготовку предложений, направленных на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок;
- 3) систематизацию информации о реализации указанных предложений;
- 4) размещение в ЕИС обобщенной информации о таких результатах. То, что ЕИС содержит результаты аудита в сфере закупок, закреплено в п. 12 ч. 3 ст. 4 Закона о контрактной системе.

В соответствии с ч. 5 ст. 18 Закона о контрактной системе по результатам аудита в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной. Как предусмотрено в ч. 3 ст. 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется Счетной палатой РФ путем проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в форме предварительного аудита, оперативного анализа и контроля и последующего

аудита (контроля) в соответствии с утверждаемыми Счетной палатой РФ стандартами внешнего государственного аудита (контроля).

Согласно ч. 4 указанной статьи контрольная и экспертно-аналитическая деятельность осуществляется Счетной палатой РФ в виде финансового аудита (контроля), аудита эффективности, стратегического аудита, иных видов аудита (контроля) в соответствии со стандартами внешнего государственного аудита (контроля), утверждаемыми Счетной палатой РФ.

Методами осуществления контрольной и экспертно-аналитической деятельности Счетной палаты РФ в соответствии с ч. 1 ст. 16 названного Закона являются проверка, ревизия, анализ, обследование, мониторинг.

В части 12 указанной статьи предусмотрено, что информационная деятельность Счетной палаты РФ осуществляется посредством направления палатам Федерального Собрания РФ отчетов о результатах контрольных мероприятий, регулярного предоставления информации о своей деятельности средствами массовой информации, издания бюллетеня Счетной палаты РФ, представления Совету Федерации РФ и Государственной Думе ежегодного отчета о работе Счетной палаты, утверждаемого Коллегией Счетной палаты РФ и подлежащего обязательному опубликованию.

Так, коллегия Счетной палаты Российской Федерации под председательством Татьяны Голиковой рассмотрела промежуточные итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации»¹. По данным мониторинга было выявлено следующее.

По итогам 9 месяцев 2016 г. Счетной палатой выявлено около 2 тыс. фактов нарушений при осуществлении закупок в рамках 44-ФЗ на общую сумму более 38 млрд руб. При этом их число по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. увеличилось в 2 раза (за 9 месяцев 2015 г. выявлено около 1

¹ В 2016 г. положительных изменений в развитии системы корпоративных закупок не произошло [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://audit.gov.ru/press_center/News/29015 (Дата обращения: 10.03.2017).

тыс. нарушений). Почти в 2 раза увеличилось количество выявляемых нарушений и ФАС России (за 9 месяцев 2016 г. выявлено 21 139 нарушений, за 9 месяцев 2015 г. – 11 718 нарушений). На 30,4% выросло количество подаваемых жалоб в ФАС России, а также доля обоснованных жалоб (с 31 % до 44 %).

Сохранилось низкое качество определения федеральными органами нормативных затрат на обеспечение их функций. В актах федеральных органов отсутствуют нормативы цены и количества, отмечается значительный разброс цен на одноименные товары. Так, предельная стоимость ноутбука для руководителя варьируется от 25 тыс. руб. (Росфинмониторинг) до 173 тыс. руб. (Ростехнадзор), принтер для руководителя от 8 тыс. руб. (ФССП России) до 500 тыс. руб. (Спецстрой России), кресло руководителя от 15 тыс. руб. (Росводресурсы) до 150 тыс. руб. (Росрыболовство).

В соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" внешний государственный и муниципальный финансовый контроль осуществляется контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований в форме контрольных или экспертно-аналитических мероприятий. Как предусмотрено в ч. 3 указанной статьи, при проведении экспертно-аналитического мероприятия контрольно-счетным органом составляются отчет или заключение.

ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНТРОЛЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК

2.1 Формы контроля в сфере закупок

Как мы упомянули ранее в работе, что сфера госзакупок, регулируемая Законом о контрактной системе, является комплексной многоуровневой системой, которую необходимо контролировать на каждом этапе от планирования и проведения процедур до заключения и исполнения обязанностей сторон по контрактам.

Действующим законодательством предусмотрены четыре формы контроля в контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд:

- контроль осуществляемый государственными и муниципальными органами, уполномоченные производить контроль в сфере закупок на основании ст. 99 Закона о контрактной системе, при этом он подразделяется по субъектному составу и особенностям исполнения на:

- контроль в сфере закупок, осуществляемый следующими органами: 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;

- контроль в сфере закупок, осуществляемый федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами;

- контроль в сфере закупок, осуществляемый органами внутреннего

государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹.

- ведомственный контроль в соответствии со ст. 100 Закона о контрактной системе;
- общественный контроль в соответствии со ст. 102 Закона о контрактной системе;
- контроль, осуществляемый самими участниками закупок на основании ст. 101 Закона о контрактной системе.

Первую форму контроля в сфере закупок, ее особенности и виды мы рассмотрим детально далее в нашей работе. Для того, чтобы понять каким образом осуществляется контроль помимо основного, исследуем иные его формы более подробно.

Ведомственный контроль в сфере госзакупок.

В соответствии со ст. 100 Закона о контрактной системе, за происходящим в сфере закупок предусмотрена необходимость контроль со стороны целого ряда государственных ведомств.

Так, официальный надзор в данной сфере осуществляют, согласно закону, госорганы, госкорпорации "Росатом" и "Роскосмос", а также управляющие органы государственных внебюджетных фондов. На муниципальные органы возложена обязанность осуществлять ведомственный контроль за тем, чтобы участниками и заказчиками соблюдалось законодательство РФ в целом, законы о закупочной деятельности, а также все соответствующие НПА.

Субъектами данного контроля являются подведомственные заказчики в порядке, установленном соответственно правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией.

Согласно п. 6 Постановления Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 17.03.2014) "Об утверждении Правил осуществления ведомственного

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823

контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд"¹ ведомственный контроль осуществляется путем проведения выездных или документарных мероприятий ведомственного контроля.

В этом случае, при выявлении по результатам проверок действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения, материалы проверки подлежат направлению в соответствующий федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а в случае выявления действий (бездействия), содержащих признаки состава уголовного преступления, - в правоохранительные органы.

На практике данный вид контроля является достаточно эффективным.

Так, в соответствии с актом №1 Министерства здравоохранения Республики Бурятия от 15.08.2014² года плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд были выявлены нарушения, при осуществлении закупок в соответствии с Законом о контрактной системе.

По результатам проверки инспекция пришла к выводу о необходимости привлечения должностных лиц Учреждения к дисциплинарной

¹ Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 7 ст. 683

² Акт №1 Министерства здравоохранения Республики Бурятия от 15.08.2014 года плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. // [Электронный документ] (<http://www.mi.Nezdravrb.ru/mi.Nezdrav/docs/zakazi.php>) (дата обращения: 21.05.2017 г.)

ответственности, о передаче материалов проверки в уполномоченный орган исполнительной власти (министерство финансов Республики Бурятия) для возбуждения дел об административных правонарушениях, выдать по результатам проверки предписание об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Общественный контроль госзакупок.

Функция контроля закупочной сферы со стороны общественности является инновацией, впервые появившейся в Законе о контрактной системе. Однако вопрос общественного контроля закупок на практике неоднозначен, так как полномочиями контроля, как госорганы, общественность этот закон не наделяет.

Как же общественный контроль в соответствии с Законом о контрактной системе осуществляется на практике?

Закон № 212-ФЗ¹, целиком посвященный вопросу общественного контроля, формулирует следующие возможные его типы: мониторинг, проверка, экспертиза, обсуждение, слушания, а также "другие формы взаимодействия".

Согласно части 4 статьи 3 Закона № 212-ФЗ общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с данным федеральным законом и другими федеральными законами.

Так, частью 1 статьи 102 Закона о контрактной системе предусмотрено, что граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с указанным

¹ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 30 (часть I) ст. 4213

федеральным законом. Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

При этом в соответствии с частью 3 статьи 102 Закона о контрактной системе граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;
- осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о контрактной системе;
- обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом о контрактной системе;
- обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;
- обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время законодательством о контрактной системе в сфере закупок в достаточном объеме обеспечена возможность

осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Кроме того, согласно пункту 3.49 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339¹, основанием для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства помимо заявления юридического или физического лица, указывающего на признаки нарушения антимонопольного законодательства, являются самостоятельное обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, а также сообщение средства массовой информации, указывающее на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Таким образом, гражданские активисты, имея должный уровень поддержки общественности, помимо прямого обращения с жалобой имеют возможность обратиться к контрольному органу через средства массовой информации.

Считаем, что наделение неограниченного круга лиц правом обжалования процедуры торгов содержит с одной стороны инструменты борьбы с коррупцией значительные риски, в том числе злоупотребления предоставленным правом, и может сказаться на результативности всей системы торгов, привести к перегрузке контрольных органов, срыву закупочного процесса.

С 1 января 2017 года также вступили в силу нормы об обязательном

¹ Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // [Электронный документ] (<http://fas.gov.ru/documeNets/documeNetdetails.html?id=746>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

общественном обсуждении закупок. Правительство в своем постановлении от 22.08.2016 г. №835¹ определило порядок и случаи обязательного общественного обсуждения, а также круг лиц, которые могут в нем участвовать. Согласно п. 13 ПП РФ №835 по результатам обязательного общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены.

В соответствии с п. 2 данного постановления обязательное общественное обсуждение проводится в случае осуществления закупок при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей более 1 млрд рублей, с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случаев осуществления закупок:

а) с применением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

б) в рамках государственного оборонного заказа;

в) путем проведения повторного конкурса, электронного аукциона (в случае его проведения на основании части 4 статьи 71 Закона о контрактной системе без изменения объекта закупки), запроса предложений;

г) путем проведения запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера в соответствии со статьей 82 Федерального закона.

При этом необходимо отметить, что данная процедура не распространяется на закупки у единственного поставщика, так как они не являются закупками, осуществляемыми конкурентным способом (ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе), следовательно, требования об обязательном общественном обсуждении к таким закупкам, независимо от

¹ Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 35 ст. 5352

цены контракта, не применяются.

Согласно п. 8 ПП РФ №835 в обязательном общественном обсуждении могут на равных условиях принимать участие любые юридические лица вне зависимости от организационно-правовой формы, места нахождения и места происхождения капитала, любые физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, государственные органы и органы местного самоуправления.

Подобные нововведения в законодательство о госзакупках позволили значительно повлиять на некоторые статьи расходов бюджетных средств.

Считаем, что положения, указанные в ст. 20 Закона о контрактной системе являются инструментом общественного контроля и одним из эффективных методов антикоррупционной деятельности в сфере закупок. Это подтверждается практикой, которая уже сложилась с момента вступления рассматриваемой нормы в силу.

Всего в первом квартале 2017 г. проводились процедуры обязательного общественного обсуждения 315 закупок общим объемом более 1 трлн. рублей, в том числе¹:

58% - заказчиками федерального уровня;

40% - заказчиками регионального уровня;

2% - заказчиками муниципального уровня.

По результатам проведения обязательного общественного обсуждения крупных закупок в I квартале 2017 г. в 18 случаях заказчиками внесены изменения в планы-графики закупок. В 2 случаях по результатам проведения обязательного общественного обсуждения закупки были отменены «в связи с

¹ Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга проведения общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей (по состоянию на 31 марта 2017 г.) [Электронный документ] (<http://eco.ministry.gov.ru/minrec/about/structure/depfks/2017199632>) (дата обращения: 29.05.2017 г.)

уменьшением начальной (максимальной) цены контракта»¹ – это закупки ГУП «Мосгортранс» на выполнение работ по капитальному ремонту трамвайных путей для нужд филиала Служба пути ГУП «Мосгортранс» и на оказание услуг по уборке помещений и прилегающих территорий, мойке и уборке подвижного состава филиалов ГУП «Мосгортранс» с начальной максимальной ценой контракта, составляющей 1,6 млрд. рублей и 1,1 млрд. рублей соответственно.

Контроль, осуществляемый самими участниками закупок.

Согласно Закону о контрактной системе (ст. 101), заказчику вменяется обязанность осуществлять контроль над исполнением условий контракта поставщиком. Наряду с этим закон предписывает заказчику в тех ситуациях, когда поставщик фактически не выполняет работы самостоятельно, а привлекает исполнителей субподряда, также осуществлять контроль над таковым привлечением.

Итак, заказчик обязан осуществлять контроль над привлечением субподряда поставщиком. Как ему это делать? В самом Законе о контрактной системе не прописано, каким образом заказчик должен контролировать привлечение субподрядчиков.

Однако, заказчик может в вопросе контроля над субподрядом ориентироваться на разъяснения Минэкономразвития РФ, которое утверждает, что достаточным подтверждением факта привлечения субподряда для заказчика будут любые документы, относящиеся к конкретному выполнению работ, то есть, договора, акты и платежные поручения. Также, согласно ч. 15 ст. 95 Закона о контрактной системе заказчику вменяется в обязанность в одностороннем порядке расторгнуть контракт, если поставщик нарушил обязательное условие о привлечении в качестве субподрядчиков субъектов СМП и СОНО. Такое нарушение фактически приравнивается к несоответствию

¹ Согласно протоколам обязательных общественных обсуждений № 201700004300 и № 201700004400 [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://www.zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/topic/documeNets.html?topicNumber=201700004300](http://www.zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/topic/documents.html?topicNumber=201700004300) (Дата обращения: 10.06.2017).

требованиям документации или предоставлению ложных сведений.

2.2 Органы, осуществляющие контроль в сфере закупок

Итак, мы выяснили, что контроль осуществляемый государственными и муниципальными органами, уполномоченные производить контроль в сфере закупок на основании ст. 99 Закона о контрактной системе подразделяется по субъектному составу и особенностям исполнения.

Во-первых, следует отметить, что субъектами данной формы контроля являются:

- заказчики,
- контрактные службы,
- контрактные управляющие,
- комиссии по осуществлению закупок и их члены, — уполномоченные органы,
- уполномоченные учреждения,
- специализированные организации,
- операторы электронных площадок.

Данную форму контроля осуществляют следующие государственные и муниципальные органы.

- Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок и государственного оборонного заказа,
 - Органы исполнительной власти субъекта РФ,
 - Органы местного самоуправления муниципального района,
 - Органы местного самоуправления городского округа,
- уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) "Об определении полномочий федеральных органов

исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"¹ Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" (далее – Положение)² ФАС России осуществляет непосредственный контроль и проверки над закупочными процедурами, в том числе:

- контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе;
- совершенствование законодательства;
- проведение плановых и внеплановых проверок процедуры размещения заказа;
- методическое обеспечение и координация деятельности структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов ФАС России по вопросам, отнесенным к компетенции Управления;
- рассмотрение жалоб участников конкурсов на действия (бездействие) заказчика.

Антимонопольный орган имеет право при выявлении каких-либо нарушений выдать предписания об их устранении и приостановить процедуру исполнения контракта. Помимо этого, ФАС обладает полномочиями и вовсе

¹ Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 31 ст. 3259

отменить процедуру и внести поставщика в реестр недобросовестных исполнителей в случае уклонения от исполнения контракта.

ФАС России осуществляет контроль в сфере закупок путем проведения:

- плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с Законом о контрактной системе отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок;

- внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок.

Так, в 2016 г. ФАС России проведено 273 плановых и 9 779 внеплановых проверки. Внеплановые проверки проведены в отношении 3 997 закупок для обеспечения федеральных нужд, 3 274 закупок для нужд субъектов Российской Федерации и 2 508 закупок для муниципальных нужд.

При проведении плановых и внеплановых проверок всего проверено 47 991 процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 16 442 процедурах (34%) выявлены нарушения.

Органы исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок проводят аналогичные проверки, но, соответственно, в рамках своего субъекта.

Так, Отделом планового контроля в сфере закупок Главного контрольного управления Челябинской области, действующим на основании Постановления Губернатора Челябинской области от 18 сентября 2013 г. № 319¹ за 2016 год проведено 50 плановых проверок. При осуществлении

¹ Постановлением Губернатора Челябинской области от 18 сентября 2013 г. № 319 «Об утверждении положения о Главном контрольном управлении Челябинской области» //

плановых проверок проведен мониторинг 10 692 закупок и проверено 7080 осуществленных закупок, что составило 66 процентов от общего количества осуществленных закупок, в том числе путем проведения открытого конкурса – 15, электронного аукциона - 416, запроса котировок - 60, запроса предложений - 0, заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) – 3 496 на общую сумму 693 619,60 тысяч рублей.

По результатам проведения плановых проверок в 2016 году выдано предписаний.

В 2016 году отделом планового контроля в сфере закупок проведено 69 внеплановых проверок (при рассмотрении обращений заказчиков о согласовании возможности заключения контрактов с единственным поставщиком), по результатам которых выдано 30 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства РФ о контрактной системе. По результатам внеплановых проверок (согласованиям) в отдел административной и судебной практики Главного контрольного управления Челябинской области в 2016 году по согласованиям передано 28 дел для привлечения виновных должностных лиц к административной ответственности¹.

В свою очередь органы местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок в рамках муниципального образования.

Так, Контрольно-ревизионным управлением Администрации города Челябинска, действующее на основании распоряжения Администрации города Челябинска от 14.04.2015 № 3917² осуществляется контроль за соблюдением заказчиками, контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок и их членами, уполномоченными

[Электронный документ] (<http://fas.gov.ru/docume№ts/docume№tdetails.html?id=746>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

¹ Отчет отдела планового контроля в сфере закупок Главного контрольного управления Челябинской области за 2016 год [Электронный документ] (<http://gku74.ru/Upload/files>) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

² Распоряжение Администрации города Челябинска от 14.04.2015 № 3917 [Электронный документ] (<https://cheladmi№.ru/ru/resolutio№/rasporyazhe№ie-admi№istracii-g-chelyabi№ska-№o-335-0>) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

органами, уполномоченными учреждениями, специализированными организациями законодательства Российской Федерации, Челябинской области, муниципальных правовых актов города Челябинска о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

После внесения изменений¹ в Постановление Правительства №728 контроль над государственным оборонным заказом осуществляет ФАС. В новой редакции 275-ФЗ² «О государственном оборонном заказе», ведомству добавили полномочий по контролю, выдаче предписаний и наложению штрафов. При этом заказчик обязан по требованию и в определенный срок предоставить информацию, нужную ФАС.

На основании Положения ФАС России контролирует в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ):

— порядок ценообразования на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, формирование и применение государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа;

— соблюдение государственными заказчиками требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ в данной сфере, в том числе использование бюджетных ассигнований, выделяемых из федерального бюджета на выполнение гособоронзаказа, и выполнение финансовых обязательств по заключенным государственным контрактам (договорам);

— соблюдение головными исполнителями и исполнителями оборонного заказа требований, установленных законодательством РФ в сфере ГОЗ.

¹ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 января 2015 г. № 1 (часть II) ст. 279

² Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 53 (часть I) ст. 7600

В процессе осуществления контроля ФАС России имеет право выдавать предписания (пункт 5.3.2.3 Положения), обязательные для исполнения госзаказчиками, федеральными органами исполнительной власти, головными исполнителями и исполнителями гособоронзаказа в случаях, предусмотренных законодательством о государственном оборонном заказе.

На основании пункта 5.3.6 Положения ФАС России проводит проверку соблюдения законодательства о государственном оборонном заказе госзаказчиками, федеральными органами исполнительной власти, головными исполнителями и исполнителями, получает от них необходимые документы и информацию, объяснения в письменной или устной форме. Кроме того, антимонопольная служба имеет права обращаться в органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, с просьбой о проведении оперативно-разыскных мероприятий.

Стоит отметить, что ФАС России свои полномочия по контролю бюджетных ассигнований в сфере ГОЗ может осуществлять не только в рамках законодательства о государственном оборонном заказе, но и в соответствии с законодательством о государственном регулировании цен, тарифов.

Также контроль за исполнением заказов осуществляет департамент Министерства обороны РФ по обеспечению государственного оборонного заказа, как и раньше. В его полномочия входит:

- осуществление планирования закупок товаров (работ, услуг) по государственному оборонному заказу и для обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации;
- организация и проведение конкурентных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) товаров (работ, услуг) по государственному оборонному заказу и для обеспечения нужд Вооруженных Сил Российской Федерации;
- организация подготовки предложений Министерства обороны Российской Федерации по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров (работ, услуг) для

обеспечения государственных и муниципальных нужд, в части государственного оборонного заказа и для обеспечения нужд Вооруженных сил Российской Федерации.

Перейдем к рассмотрению второй формы контроля в сфере закупок, который осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, предусмотренный п. 2 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе. Положения ч. 5 ст. 99 указанного Закона вступили в силу аналогично с 01.01.2017 г., поэтому данная форма контроля является относительно новой.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367¹ Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации является Федеральное казначейство. На уровне субъектов РФ и МСУ соответственно финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами.

Также вышеуказанным постановлением регламентируется порядок осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Закона о контрактной системе, в том числе порядок действий органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации.

Так, в соответствии с нормами предусмотренными Законом о контрактной системе и Постановлением Правительства РФ №1367 уполномоченные органы осуществляют контроль за:

¹ Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 (ред. от 20.03.2017) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вместе с «Правилами осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7602.

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Необходимо отметить, что на основании соглашений с органами управления государственными внебюджетными фондами, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями полномочия в сфере контроля размещения заказов могут быть переданы Федеральному казначейству.

В настоящее время контроль, предусмотренный п. 2 ПП РФ №1367 от 12.12.2015 г. исполняется Управлением по контролю в сфере контрактных отношений Федерального казначейства (далее – Управление), являющееся структурным подразделением центрального аппарата Федерального казначейства. При выполнении своих функций Управление должно осуществлять свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами Федерального казначейства.

Управление контролирует следующие виды субъектов:

- ФОИВ (федеральные органы исполнительной власти), ФКУ (Федеральное казённое учреждение)

- ФГУП (Федеральные государственные унитарные предприятия) ФАУ (федеральные автономные учреждения),
- ФБУ (федеральные бюджетные учреждения).

А также при заключении соглашения в соответствии с ч.7 ст.99 44-ФЗ по передаче полномочий:

Контроль, осуществляемый финансовыми органами субъекта РФ (муниципального образования):

- ОГВ Субъектов РФ (ОМСУ),
- государственные (муниципальные) КУ
- государственные (муниципальные) АУ, БУ
- ГУП (МУП)

Контроль, осуществляемый государственными внебюджетными фондами: Учреждения, подведомственные государственному внебюджетному фонду.

Отдельные объекты контроля от имени заказчиков могут быть направлены на контроль уполномоченными органами, уполномоченными учреждениями, организаторами совместных конкурсов и аукционов, специализированными организациями.

Существует 2 типа объектов контроля:

- подлежащие размещению в ЕИС;
- не подлежащие размещению в ЕИС

Объекты, подлежащие размещению в ЕИС, формируются в форме электронных документов и контролируются в личном кабинете органа контроля в подсистеме управления закупками ГИИС «Электронный бюджет». Срок контроля составляет 1 день.

Объекты, не подлежащие размещению в ЕИС, формируются Заказчиком на бумажном носителе и контролируются с использованием Автоматизированной системы Федерального казначейства. Срок контроля составляет 3 дня.

Взаимодействие Федерального казначейства и субъектов контроля регулируется Приказом Минфина Российской Федерации от 4 июля 2016 г.

№ 104н.¹ Также деятельность государственных органов и органов МСУ по исполнению рассматриваемой формы контроля регулируется Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084² и иными нормативными правовыми актами.

Однако, следует отметить, что в настоящий момент Контроль Казначейства в ЕИС приостановили. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20.03.2017 № 315 "О внесении изменений в Правила осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"³ размещать документы в ЕИС разрешено без казначейского контроля. Это сделано, чтобы решить проблемы заказчиков, вызванные сбоями в работе ЕИС. Теперь заказчики размещают сведения о закупках в ЕИС, минуя контроль казначейства и органов финконтроля. Блокировать размещение информации о закупках на время проверки документов органы контроля не будут. Расширен перечень субъектов контроля. Это обусловлено распространением Закона о контрактной системе на государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Теперь порядок распространяется в т. ч. на специализированные организации и организаторов совместных конкурсов или аукционов при формировании и размещении ими объектов контроля в ЕИС.

¹ Приказ Минфина Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 104н «О порядке взаимодействия Федерального казначейства с субъектами контроля, указанными в пунктах 3 и 6 Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // [Электронный документ] (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204813/) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

² Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 49 (часть VII) ст. 6427

³ Постановление Правительства РФ от 20.03.2017 № 315 «О внесении изменений в Правила осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» //

Органы контроля будут проверять информацию о закупках после ее размещения в ЕИС. Напомним, что сейчас казначейство сверяет данные об объеме финансирования закупок, идентификационном коде закупки и ценах контрактов. Проверке подлежат: планы и планы-графики закупок; извещения о закупках; проекты контрактов; документация о закупке; протоколы определения поставщиков; реестр контрактов.

Действие данных положений приостановлено до 1 января 2018 г. для федеральных заказчиков; до 1 января 2019 г. - для региональных (муниципальных) заказчиков.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

3.1 Органы, осуществляющие внутренний финансовый контроль в сфере закупок

Как и другие органы власти, осуществляющие контроль в сфере закупок, органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля Законом о контрактной системе также не определены и в п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона указывается ссылка на ст. 269.2 Бюджетного Кодекса РФ, которая регламентирует полномочия органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в частности, это:

- контроль за соблюдением бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения;

- контроль за полнотой и достоверностью отчетности о реализации государственных (муниципальных) программ, в том числе отчетности об исполнении государственных (муниципальных) заданий.

В рамках этих полномочий Закон о контрактной системе в ч. 8 ст. 99 определил направления деятельности органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, которые осуществляют контроль (за исключением контроля, предусмотренного частью 10 настоящей статьи) в отношении:

- 1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных статьей 18 Закона о контрактной системе, и обоснованности закупок;

2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного статьей 19 Закона о контрактной системе;

3) обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график;

4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Однако, следует отметить, что Согласно ч. 1 ст. 269.1 БК РФ Федеральное казначейство осуществляет контроль за соответствием сведений о поставленном на учет бюджетном обязательстве по государственному (муниципальному) контракту сведениям о данном государственном (муниципальном) контракте, содержащемся в предусмотренном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд реестре контрактов, заключенных заказчиками.

Также, порядок осуществления Федеральным казначейством финансового контроля в сфере закупок регламентируется Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 "О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере"¹. В

¹ Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» //

соответствии с пп. О п. 7 вышеуказанного постановления объектом финансового контроля, производимого Федеральным казначейством являются органы государственного (муниципального) финансового контроля, являющиеся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), в части осуществления ими контроля за соблюдением Федерального закона о контрактной системе.

А также в соответствии с пп. П п. 7 объектом являются субъекты контроля в части закупок, в отношении которых органами государственного (муниципального) контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), осуществлены мероприятия по контролю в соответствии с частью 8 статьи 99 Федерального закона о контрактной системе.

Также в соответствии с пп. А п. 25 Постановления контрольные мероприятия в отношении органов внутреннего финансового контроля Федеральным казначейством проводятся также и при осуществлении сделок в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд в размере более 10 млн. рублей.

На основании изложенного, мы можем сделать вывод о том, что Федеральное казначейство контролирует деятельность органов внутреннего финансового контроля, в частности исполнение их полномочий, на местах. В связи с чем, мы можем говорить об ужесточении и централизации данного вида контроля в сфере закупок. Однако, органом внутреннего финансового контроля Федеральное казначейство не является.

Органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, как мы уже выяснили, являются государственные органы исполнительной власти субъектов РФ и органы МСУ.

Так, в соответствии с упомянутым ранее в нашей работе положением о Главном контрольном управлении Челябинской области, оно является непосредственным органом исполнительной власти Челябинской области на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений.

В свою очередь органом внутреннего муниципального финансового контроля г. Челябинска является опять же Контрольно-ревизионное управление Администрации города Челябинска.

Проводя анализ иерархии органов, осуществляющих финансовый контроль в сфере закупок, и учитывая предыдущий анализ деятельности государственных органов и органов МСУ, мы можем сделать вывод о том, что в настоящее время Главным органом финансового контроля в сфере закупок является Федеральное казначейство и оно же осуществляет контроль за осуществлением своих контрольных полномочий органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля. Также следует отметить особенность, заключающуюся в том, что контрольная деятельность в сфере закупок данных органов регламентируется порядком, осуществления финансового контроля, предусмотренным Бюджетным кодексом.

3.2 Некоторые особенности и перспективы развития внутреннего финансового контроля в сфере закупок

Одной из особенностей внутреннего финансового контроля является то, что в настоящий момент муниципальные органы власти и органы власти субъекта данного вида контроля, ввиду законодательства о закупках, могут осуществлять сразу несколько видов контроля.

Указанные в части 3 статьи 99 Закона № 44-ФЗ органы осуществляют все виды контроля, за исключением контроля, предусмотренного частями 5, 8 и 10 статьи 99 Закона о контрактной системе.

Частью 8 статьи 99 Закона о контрактной системе установлен перечень объектов, в отношении которых органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль (за исключением контроля, предусмотренного частью 10 статьи 99 Закона о контрактной системе).

Контроль в сфере закупок в соответствии с частью 8 статьи 99 Закона о контрактной системе осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с Законом о контрактной системе, Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации:

1. федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд;
2. органом государственного финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;
3. органом муниципального финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) местной администрации, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Учитывая изложенное, объединение и возложение функций по контролю в рамках части 3 и части 8 статьи 99 Закона о контрактной системе на один государственный (муниципальный) орган, уполномоченный на выполнение таких функций не запрещено.

Так, в соответствии с ч. 6 Положения о Главном контрольном управлении Челябинской области (далее – ГКУ) основными задачами ГКУ являются:

1) осуществление деятельности уполномоченного органа исполнительной власти Челябинской области на осуществление внутреннего государственного финансового контроля в сфере бюджетных правоотношений (далее именуется - внутренний государственный финансовый контроль);

2) осуществление деятельности уполномоченного органа исполнительной власти Челябинской области на осуществление контроля в сфере закупок и т.д.

В рамках данных полномочий приказом начальника ГКУ Челябинской области от от 05.10.2015 г. № 01-01/367¹ была утверждена ведомственная целевая программа «Реализация государственной политики по осуществлению контроля в сфере закупок и регулированию контрактной системы на территории Челябинской области на 2016 - 2018 годы».

В рамках данной программы планируется:

Мероприятия по организации и осуществлению контроля соблюдения заказчиками законодательства Российской Федерации и нормативно правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, в том числе установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков путем проведения плановых и внеплановых проверок в рамках обеспечения исполнения государственных функций.

Осуществление мониторинга закупок заказчиков Челябинской области для информирования заказчиков о выявленных нарушениях в рамках выработки единообразного подхода к применению норм Федерального закона от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Осуществление внутреннего государственного финансового контроля в отношении соблюдения требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок для государственных (муниципальных) нужд. Усиление работы Координационного совета, органов уполномоченных на

¹ Приказ начальника Главного контрольного управления Челябинской области А.А. Лошкина от 05.10.2015 г. № 01-01/367 [Электронный документ] (<http://www.gku74.ru/Upload/files/%D.pdf>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

осуществление контроля в сфере закупок, начатой в 2010 году по реализации контрактной системы на территории Челябинской области с позиций системного контроля.

Реализация предусмотренных Программой мероприятий к 2018 году будет способствовать качественному и своевременному удовлетворению государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах. В свою очередь, это позволит существенно повысить объемы и качество оказываемых населению государственных и муниципальных услуг, снизить затраты на их оказание.

ГКУ Челябинской области в 2016 году проведено 4 плановых проверки по осуществлению внутреннего государственного финансового контроля в сфере закупок. Проверками охвачено 506 закупок на общую сумму 123,3 млн. рублей. Нарушения требований Закона о контрактной системе заказчиками допущены при осуществлении 188 закупок на общую сумму 66,4 млн. рублей.

Например, при обосновании начальной (максимальной) цены контракта, заказчиками собиралась информация о ценах товаров без учета сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров. Кроме того, в запросах заказчиков на представление ценовой информации не содержалось описание объекта закупки, что не позволяет определить идентичность предлагаемых исполнителями услуг.

Наиболее существенные нарушения выявлены при проведении внеплановой проверки действий Управления дорожного хозяйства администрации г. Челябинска при осуществлении закупок на выполнение работ по содержанию дорог г. Челябинска на 2015-2016 годы на общую сумму 1856,6 млн. рублей, по результатам которой установлено, что при обосновании начальной (максимальной) цены контрактов, заключенных по результатам указанных закупок, нарушена процедура выбора метода такого обоснования, выразившаяся в использовании затратного метода без обоснования невозможности применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

За нарушения законодательства в сфере закупок составлено 155 протоколов об административных правонарушениях, рассмотрено 166 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых вынесено:

- 97 постановлений о назначении административных наказаний в виде административных штрафов на общую сумму 1 881,04 тыс. рублей;

- 61 постановление о прекращении производства об административных правонарушениях в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, должностным лицам объявлены устные замечания;

- 8 постановлений о прекращении производства по делам об административных правонарушениях по иным основаниям;

За нарушения бюджетного законодательства составлено 28 протоколов об административных правонарушениях, рассмотрено 26 дел об административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых вынесено:

- 17 постановлений о назначении административных наказаний в виде административных штрафов на общую сумму 410,47 тыс. рублей;

- 5 постановлений о прекращении производства об административных правонарушениях в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения, должностным лицам объявлены устные замечания;

- 4 постановления о прекращении производства по делам об административных правонарушениях по иным основаниям.

Аналогичная ситуация возникает и с органом МСУ г. Челябинска. Как мы уже выяснили в данном муниципальном образовании функции внутреннего финансового контроля выполняет Контрольно-ревизионное управление Администрации города Челябинска.

В соответствии с административным регламентом исполнения Контрольно-ревизионным управлением Администрации города Челябинска функции по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля, предметом муниципального контроля является соблюдение объектами контроля законодательных и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в целях установления законности составления и исполнения бюджета города Челябинска в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности.

При осуществлении внутреннего муниципального финансового контроля в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд Контрольно-ревизионное управление направляет обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Указанные нарушения подлежат устранению в срок, установленный в предписании.

Так, в результате проведения внутреннего финансового контроля Контрольно-ревизионным управлением За 2014 год проведено 23 проверки (ревизии, обследования), из них:

- 9 проверок по Плану контрольной работы, утвержденному Первым заместителем Главы Администрации города;
- 14 внеплановых проверок.

Проверено средств на сумму 2.819.590 тысяч рублей. Выявлено нарушений на сумму 212.163 тысячи рублей.

По результатам проверок:

- в адрес проверяемых организаций, допустивших нарушения, направлено 17 обязательных для рассмотрения представлений;
- привлечено к дисциплинарной ответственности 25 должностных и ответственных лиц;

- передано 7 материалов в правоохранительные органы на сумму 187.072,4 тысяч рублей;

- по материалам проверок возбуждено два уголовных дела;

- сумма возмещенных финансовых нарушений – 1.192,4 тысячи рублей.

Основные выявленные нарушения:

1. Нецелевое использование средств – 997,2 тысяч рублей.
2. Неэффективное использование материальных ресурсов и денежных средств – 160.196,7 тысяч рублей.
3. Недостача материальных ресурсов – 6.664,1 тысяч рублей.
4. Излишки материальных ценностей – 0,2 тысячи рублей.
5. Переплата денежных средств – 2.590,1 тысяч рублей.
6. Другие нарушения – 41.046,7 тысяч рублей.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что в настоящее время органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по осуществлению внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в полной мере реализуется данная функция. Однако, исходя из нарастающей тенденции обращений в ФАС России и его территориальные органы, а также выявленных нарушений в сфере контрактной системы со стороны объектов внутреннего финансового контроля, полагаем, что исследуемым нами органам необходимо проводить проверки более тщательно, а в особенности следить за соблюдением законодательства о госзакупках.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система закупок для государственных и муниципальных нужд области является важным механизмом, направленным на эффективное и экономное расходование бюджетных ресурсов. Оптимальное функционирование системы закупок обеспечивается единством нормативной базы, прозрачностью процедур закупок, созданием объективных возможностей для конкуренции между поставщиками (исполнителями, подрядчиками) при закупках, строгим соблюдением процедур закупок, простотой и надежностью учета информации о планируемых и фактически осуществленных закупках. Ключевыми проблемами существующей системы закупок являются регулярные срывы выполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и заказчиками своих обязательств, в том числе нарушения сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, предусмотренных государственными и муниципальными контрактами, а также исполнения контрактов с превышением заранее определенных ресурсных ограничений на их реализацию, нарушения при исполнении бюджетных планов, дефицит объективной информации о ходе исполнения государственных контрактов.

Существующее легальное понятие «контрактная система в сфере закупок» в Законе о контрактной системе, по-нашему мнению, не вполне соответствует сущности данного механизма, поскольку из него не ясно, какие именно действия осуществляют субъекты, а также четко не указаны составные элементы данной системы, что весьма нелогично, так как само понятие «система» означает «множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство»¹. Отсутствие легального определения понятия «государственный (муниципальный) заказ» приводило на практике к подмене понятий, ошибкам и неточностям;

¹ Система // Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. С. 1437.

Одним из основных элементов контрактной системы в сфере закупок, от правильного установления которого зависит целенаправленное и эффективное расходование финансовых ресурсов страны, являются государственные (муниципальные) нужды, в связи с чем необходимо на законодательном уровне в ст. 3 Закона о контрактной системе закрепить понятие «государственные (муниципальные) нужды»;

Необходимо внести изменения в понятие «контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», так как закрепленное в настоящее время понятие не в полной мере отражает содержание данной системы, кроме того оно является достаточно сложным для восприятия;

Следует расширить цели осуществления контрактной системы в сфере закупок путем внесения изменений в ст. 1 Закона о контрактной системе.

В связи с этим видится необходимым внести следующие изменения в ст. 3 Закона о контрактной системе:

1. Пункт 1 изложить в следующей редакции: «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контрактная система в сфере закупок) — совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий (в пределах своих полномочий) по определению (формированию) государственных (муниципальных) нужд, финансированию данных нужд из бюджетных и внебюджетных источников, их удовлетворению посредством осуществления закупок товаров, работ, услуг, проведению мониторинга и аудита закупок, осуществлению контроля в сфере закупок, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд».

2. Дополнить п. 1.2 следующего содержания: «Участники 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", заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок».

В настоящее время выделился новый финансово-правовой институт — институт контрактной системы в сфере закупок, имеющий определенные особенности, указывающие на его как самостоятельность;

Институт контрактной системы в сфере закупок объединяет правовые нормы, регулирующие общественные отношения по осуществлению расходов финансовых ресурсов публично-правовых образований, направленных на удовлетворение государственных и муниципальных нужд;

Институт контрактной системы в сфере закупок является институтом Особенной части финансового права как отрасли российского права и включается в раздел, посвященный вопросам финансово-правового регулирования государственных и муниципальных расходов, поскольку удовлетворение возникающих государственных и муниципальных нужд происходит посредством расходования публичных денежных фондов на закупку товаров, работ, услуг только через контрактную систему. Данный институт имеет свой предмет и метод правового регулирования, согласуемые с предметом и методами отрасли финансового права, а также основывается на принципах финансового права;

Институт контрактной системы в сфере закупок следует определять как институт финансового законодательства, представляющий собой обособленную группу однородных правовых норм, регулирующих финансовые общественные отношения по осуществлению публичных расходов посредством применения

контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд;

В состав института контрактной системы в сфере закупок входят нормативно-правовые акты, принадлежащие различным отраслям законодательства, причем данные акты взаимосвязаны и образуют единство правового регулирования отношений в данной области, что говорит о том, что данный институт является комплексным (межотраслевым) институтом законодательства.

Мониторинг в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, так или иначе, является инструментом выявления недостатков законодательства и правоприменения Закона о контрактной системе. Так как орган исполнительной власти, уполномоченный проводить мониторинг, анализирует, в том числе эффективность деятельности контрольных органов и представляет сводный отчет главному исполнительному органу государственной власти, а также на обозрение общественности, что способствует прозрачности и дальнейшему совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

В процессе исследования контроля в сфере контрактной системы закупок для государственных и муниципальных нужд, мы пришли к следующим выводам.

Действующим законодательством предусмотрены четыре формы контроля в контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд:

- контроль осуществляемый государственными и муниципальными органами, уполномоченные производить контроль в сфере закупок на основании ст. 99 Закона о контрактной системе, при этом он подразделяется по субъектному составу и особенностям исполнения на:

- контроль в сфере закупок, осуществляемый следующими органами: 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;

- контроль в сфере закупок, осуществляемый федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органами управления государственными внебюджетными фондами;

- контроль в сфере закупок, осуществляемый органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹.

- ведомственный контроль в соответствии со ст. 100 Закона о контрактной системе;

- общественный контроль в соответствии со ст. 102 Закона о контрактной системе;

- контроль, осуществляемый самими участниками закупок на основании ст. 101 Закона о контрактной системе.

Наделение неограниченного круга лиц правом обжалования процедуры торгов содержит с одной стороны инструменты борьбы с коррупцией значительные риски, в том числе злоупотребления предоставленным правом, и может сказаться на результативности всей системы торгов, привести к перегрузке контрольных органов, срыву закупочного процесса.

С 1 января 2017 года вступили в силу нормы об обязательном общественном обсуждении закупок. Правительство в своем постановлении

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ// Собрание законодательства Российской Федерации от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3823

от 22.08.2016 г. №835¹ определило порядок и случаи обязательного общественного обсуждения, а также круг лиц, которые могут в нем участвовать.

Данная процедура не распространяется на закупки у единственного поставщика, так как они не являются закупками, осуществляемыми конкурентным способом (ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе), следовательно, требования об обязательном общественном обсуждении к таким закупкам, независимо от цены контракта, не применяются.

Подобные нововведения в законодательство о госзакупках позволили значительно повлиять на некоторые статьи расходов бюджетных средств.

Считаем, что положения, указанные в ст. 20 Закона о контрактной системе являются инструментом общественного контроля и одним из эффективных методов антикоррупционной деятельности в сфере закупок. Это подтверждается практикой, которая уже сложилась с момента вступления рассматриваемой нормы в силу.

Федеральное казначейство контролирует деятельность органов внутреннего финансового контроля, в частности исполнение их полномочий, на местах. В связи с чем, мы можем говорить об ужесточении и централизации данного вида контроля в сфере закупок. Однако органом внутреннего финансового контроля Федеральное казначейство не является.

Одной из особенностей внутреннего финансового контроля является то, что в настоящий момент муниципальные органы власти и органы власти субъекта данного вида контроля, ввиду законодательства о закупках, могут осуществлять сразу несколько видов контроля.

¹ Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 35 ст. 5352

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

2. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ», 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105, «Российская газета», № 163, 28.07.2005,

4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1652, «Российская газета», № 80, 12.04.2013.

5. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7600. «Российская газета», № 303, 31.12.2012 г.

6. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823, «Российская газета», № 153-154, 12.08.1998.

7. Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 416-ФЗ) // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6981.

8. Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3303; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

9. Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ “О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках” // Собрание законодательства РФ. 2012. № 5. Ст. 540.

10. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 08.05.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.02.2017) [Электронный ресурс] // URL. <http://www.eurasia№commissio№.org/>, 05.06.2014 (дата обращения: 23.04.2017г.).

11. Закон ВС РФ от 28.05.92 № 2859-1 о поставках продукции и товаров для государственных нужд [Электронный ресурс]// [2017].URL. http://www.lawrussia.ru/texts/legal_178/doc17a690x486.htm (дата обращения: 27.04.2017г.).

12. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2007. №31. Ст. 4015. 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

13. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ (ред. от 01.05.2017) «О национальной платежной системе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.05.2017) // Собрание законодательства РФ, 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

14. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 июля 2014 г. № 30 (часть I) ст. 4213

15. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 01.05.2017)»Об

аудиторской деятельности» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2009, № 1, ст. 15

16. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 03.04.2017) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // Собрание законодательства РФ, 14.02.2011, № 7, ст. 903

17. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.06.2017) // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, № 14, ст. 1649

18. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (ч. III). Ст. 2166.

19. Постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 г. № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 августа 2016 г. № 35 ст. 5352

20. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»

21. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 31 ст. 3259

22. Постановлением Губернатора Челябинской области от 18 сентября 2013 г. № 319 «Об утверждении положения о Главном контрольном управлении Челябинской области» // [Электронный документ]

(<http://fas.gov.ru/documeNets/documeNotdetails.html?id=746>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

23. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 (ред. от 20.03.2017) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (вместе с «Правилами осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») // Собрание законодательства РФ, 28.12.2015, № 52 (часть I), ст. 7602.

24. Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства Российской Федерации от 9 декабря 2013 г. № 49 (часть VII) ст. 6427

25. Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 249 «О казначейском сопровождении средств в валюте Российской Федерации, получаемых при осуществлении расчетов в целях исполнения государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» // Собрание законодательства Российской Федерации №11 от 13 марта 2017 года, ст. 1566

26. Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 апреля 2017 г. № 17 ст. 2569

27. Постановление Правительства РФ от 10.02.2014 № 89 (ред. от 17.03.2014) «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 февраля 2014 г. № 7 ст. 683

28. Постановление Правительства РФ от 3 ноября 2015 г. № 1193 (ред. от

30.05.2017) «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 46 ст. 6382

29. Приказ Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» (с изм. и доп. от 27 декабря 2013 № 140н) // Российская газета. 2010. № 225; 2014. № 41

30. Приказ Минфина Российской Федерации от 4 июля 2016 г. № 104н «О порядке взаимодействия Федерального казначейства с субъектами контроля, указанными в пунктах 3 и 6 Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // [Электронный документ] (http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_204813/) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

31. Приказ начальника Главного контрольного управления Челябинской области А.А. Лошкина от 05.10.2015 г. № 01-01/367 [Электронный документ] (<http://www.gku74.ru/Upload/files/%D.pdf>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

32. Приказ ФАС от 24 июля 2012 г. № 498 «Об утверждении административного регламента Федеральной Антимонопольной Службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, оператора электронной площадки при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе при размещении заказов на энергосервис, для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений» [Электронный ресурс] / СПС КонсультантПлюс

33. Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о

нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // [Электронный документ](<http://fas.gov.ru/documeNots/documeNotdetails.html?id=746>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

34. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». [Электронный ресурс]//[сайт]. [2017].URL. http://www.coNсultaNот.ru/documeNот/coNсs_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.04.2017г.).

35. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год [Электронный документ] (<http://ecoNоmy.gov.ru/miNсec/about/structure/depfks/2017100205>) (дата обращения: 19.05.2017 г.)

36. Доклад Минэкономразвития РФ о результатах мониторинга проведения общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на сумму свыше 1 млрд. рублей (по состоянию на 31 марта 2017 г.) [Электронный документ] (<http://ecoNоmy.gov.ru/miNсec/about/structure/depfks/2017199632>) (дата обращения: 29.05.2017 г.)

37. Акт №1 Министерства здравоохранения Республики Бурятия от 15.08.2014 года плановой проверки Государственного казенного учреждения здравоохранения «Специализированный психоневрологический дом ребенка «Аистенок» по соблюдению требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. // [Электронный документ] (<http://www.miNсzdravrb.ru/miNсzdrav/docs/zakazi.php>) (дата обращения: 21.05.2017 г.)

38. Протоколы обязательных общественных обсуждений № 201700004300 и № 201700004400 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru/epz/oboz/public/topic/documents.html?topicNumber=201700004300> (Дата обращения: 10.06.2017).

39. Отчет отдела планового контроля в сфере закупок Главного контрольного управления Челябинской области за 2016 год [Электронный документ] (<http://gku74.ru/Upload/files>) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

40. Распоряжение Администрации города Челябинска от 14.04.2015 № 3917 [Электронный документ] (<https://cheladmi.ru/ru/resolutions/rasporyazhenie-administracii-g-chelyabinsk-a-no-335-0>) (дата обращения: 26.05.2017 г.)

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

41. Арыкбаев, Р.К. Модернизация управления финансовыми потоками системы государственных заказов : автореф. дис. ... д-ра экон. наук, Москва, 2011. – 34 с.

42. Андреева, Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. – 354 с.

43. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. – 451 с.

44. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. – 850 с.

45. Баранов, В.М., Пацуркинский, П.С., Матюшкин, Г.О. Многополярность и полифункциональность законодательной дефиниции. Вместо предисловия. Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21-23 сентября 2006

г.) / под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007. – 250с.

46. Белоусов, П. Оперативность и достоверность банковского мониторинга // Банк. дело в Москве. 1998. № 9. С. 14-20

47. Гладков, В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/д, 2008. – 20 с.

48. Давлетшина, Л.М. Государственный заказ как инструмент проведения промышленной политики (на примере Республики Татарстан) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Казань, 2007. – 24 с.

49. Звонова, Е.А. Финансирование государственных закупок. М., 2009. С. – 213 с.

50. Ильюшин, Д.М. Новый подход к организации мониторинга закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2014. № 36. С. 12-18.

51. Кулапов, В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. М., 2011. – 516 с.

52. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. – 277 с.

53. Краткий экономический словарь / сост. В.Г. Слагода. М., 2009. – 415 с.

54. Кузнецов, В.И. Правовое регулирование института государственного заказа: дис. ... канд. юрид наук [Текст] / В.И. Кузнецов. — М., 2005. – 250 с.

55. Катроша, Л.В. Мониторинг как перспективный метод государственного финансового контроля в сфере закупок // Бизнес Информ. 2013. № 9. С. 303 - 308;

56. Стуков А.С. Постоянный внутренний мониторинг как эволюционная ступень внутреннего контроля организации // Фин.-бухгалтерские консультации. 2004. № 11. С. 34-39

57. Кикавец, В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. . канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Кикавец. — М., 2010. — 25 с.
58. Маркелов, К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. — 198 с.
59. Покачалова, Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007. — 29 с.
60. Ревайкин, А.С., Быстрицкий, С.П., Телушкина, Е.А. Мониторинг - инструмент наблюдения и анализа экономики // Экономист. 1994. № 2. С. 55-58
61. Саттарова, Н.А. Некоторые вопросы финансового контроля при осуществлении государственных и муниципальных закупок // Юридический мир. 2014. № 1. С. 56-60
62. Статистический словарь / гл. ред. М.А. Королев. М.: Финансы и статистика, 1989. — 755 с.
63. Система // Большой Российский энциклопедический словарь. М., 2003. — 1850с.
64. Смотрицкая, И.И. Экономика государственных закупок. М., 2009. — 431 с.
65. Система государственных и муниципальных заказов: теория и практика : учебник / под общ. ред. В.М. Глущенко, К.Б. Норкина. М., 2007. С. — 713 с.
66. Тихомиров, Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. М., 2005. № 168. С. 216 - 221
67. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2013. — 591 с.
68. Ценообразование в сфере государственных закупок : учеб. пособие / под ред. В.В. Наумова. М., 2010. — 240 с.

69. Щербаков, В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. – 264 с.

Раздел 3. Электронные ресурсы и публикации

70. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс] // URL: <http://zakupki.gov.ru/wps/portal/base/topmai№/home> (дата обращения: 23.04.2017г.).

71. Англо-русский экономический словарь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.li№gvo-o№li№e.ru/ru/Tra№slate/e№-ru/mo№itori№g> (дата обращения: 11.07.2014).

72. В 2016 г. положительных изменений в развитии системы корпоративных закупок не произошло [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://audit.gov.ru/press_ce№ter/№ews/29015 (Дата обращения: 10.03.2017).