

---

## **СООТНОШЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

---

**Сороколетов Михаил Сергеевич**<sup>1,2</sup>, специалист-эксперт отдела контроля закупок Управления Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области, маг.

<sup>1</sup> Управление Федеральной антимонопольной службы по Воронежской области, пр-т Революции, 21, Воронеж, Россия, 394036; e-mail: to36-sorokoletov@fas.gov.ru

<sup>2</sup> Воронежский государственный университет, Университетская пл., 1, Воронеж, Россия, 394018; e-mail: sorokoletov-mikhail@mail.ru

*Предмет:* бюджетное законодательство и законодательство о контрактной системе в Российской Федерации. *Цель:* исследование Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» во взаимосвязи. *Дизайн исследования:* государства для более эффективного выполнения функции и задач нуждаются в привлечении денежных средств для закупки товаров, работ и услуг. Для этих целей функционирует особый механизм проведения закупок для государственных нужд – контрактная система. Данная сфера нередко становится объектом внимания не только ученых и специалистов-практиков, но и широкой общественности, журналистов, политиков, поскольку значительная часть бюджетов тратится посредством заключения государственных и муниципальных контрактов: согласно данным Минфина России, за девять месяцев 2023 г. было заключено 2,4 млн контрактов на 8,5 трлн рублей, что, соответственно, на 12% и на 11% больше аналогичного показателя 2022 года<sup>1</sup>. *Результаты:* проведено исследование особенностей функционирования контрактной системы в рамках финансовых (бюджетных) правоотношений, а также изучен механизм осуществления финансового контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг.

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, контрактная си-

---

<sup>1</sup> Объем госзакупок в РФ за девять месяцев 2023 года вырос на 11% // Интерфакс, 2023. Доступно: <https://www.interfax.ru/business/928337>.

стема, государственные закупки, финансовый контроль, бюджетные правоотношения.

**DOI:** 10.17308/meps/2078-9017/2024/7/150-158

### **Введение**

Важное значение для системы государственных закупок имела кодификация бюджетного законодательства Российской Федерации, поскольку Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> является комплексным нормативным правовым актом, служащим источником нескольких отраслей права, в том числе бюджетного. Неслучайно статья 2 Закона о контрактной системе указывает Бюджетный кодекс Российской Федерации<sup>3</sup> в качестве одного из нормативных актов, на котором основывается законодательство о контрактной системе.

Следует отметить, что одним из отличий Закона о контрактной системе от ранее действовавшего Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>4</sup> является значительное усиление бюджетно-правовой составляющей в регулировании отношений в сфере государственных (муниципальных) закупок.

Так, в утвержденном Правительством РФ распоряжении от 31.01.2019 № 117-р Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах в качестве одного из направлений повышения эффективности расходов названо развитие контрактной системы. Одним из способов совершенствования механизма планирования закупок является интеграция планирования закупочной деятельности с бюджетным планированием путем увязки планируемых закупок, особенно выходящих за сроки действия лимитов бюджетных обязательств, с основными мероприятиями, предусмотренными государственными (муниципальными) программами<sup>5</sup>.

Таким образом, законодательство о контрактной системе имеет бюджетно-правовые начала, что подтверждается как Законом о контрактной системе, так и положениями БК РФ (например, одним из направлений бюджетных ассигнований являются ассигнования на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 69 БК РФ).

<sup>2</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2013, № 14, ст. 1652 (далее по тексту – Закон о контрактной системе).

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Рос. Газета, 1998, № 153-154 (далее по тексту – БК РФ).

<sup>4</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21 июля 2005 № 94-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105.

<sup>5</sup> Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2019, №6, ст. 542.

## **Методы и результаты исследования**

Предметом финансового контроля в сфере закупок выступает надлежащее исполнение участниками закупок своих обязанностей по эффективному, целевому и результативному расходованию средств бюджета, а также соблюдение процедуры осуществления и нормирования закупок, порядка применения мер ответственности и др.

Целью осуществления финансового контроля в сфере закупок является соблюдение процесса исполнения и составления бюджетов бюджетной системы РФ, а также достоверности учета и эффективности осуществляемых расходов при осуществлении закупок.

Е.А. Истомина определяет финансовый контроль в сфере закупок как «совокупность экономических отношений, возникающих между контрольным органом, с одной стороны, и субъектом государственных закупок – с другой, по поводу обеспечения эффективности использования бюджетных финансовых ресурсов, соблюдения их целевого характера использования, а также экономии» [7]. При этом финансовый контроль государственных закупок выделяется в качестве элемента системы контроля государственных закупок.

Финансовый контроль, осуществляемый в соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе, можно рассматривать в качестве особого типа финансового контроля с четко очерченным кругом вопросов, собственными средствами, порядком проведения и оформления его результатов. Отдельного внимания при рассмотрении категории финансового контроля в сфере закупок заслуживают изменения, внесенные в БК РФ, согласно которым контроль, осуществляемый в рамках ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе, получив закрепление в п. 1 ст. 269-2 БК РФ, вошел в систему внутреннего контроля в финансово-бюджетной сфере.

Включение финансового контроля в сфере закупок в систему внутреннего государственного финансового контроля вполне оправдано и обусловлено единством целей и задач этих двух направлений контрольной деятельности государства и муниципальных образований.

В рамках совершенствования финансового контроля, в том числе в сфере закупок, особое значение приобретает риск-ориентированный подход в контрольной деятельности. Как справедливо отмечает Н.А. Поветкина, помимо оптимизации бюджетных средств, затрачиваемых на контрольные мероприятия, и экономии времени и трудовых ресурсов, затрачиваемых на проверки, внедрение такого подхода позволит своевременно выявить возможные «зоны риска», т. е. оценить степень опасности совершения правонарушения (преступления), возможные объемы ущерба и принять соответствующие меры [11].

Говоря о бюджетном мониторинге, стоит отметить, что он является слабо изученным бюджетно-правовым институтом. По мнению И.В. Петровой, «правовая природа бюджетного мониторинга заключается в сборе и

анализе информации об использовании бюджетных средств, выделенных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании правовых механизмов» [10].

В свою очередь, М.М. Прошунин выделяет следующие особенности бюджетного мониторинга [12]:

1) бюджетный мониторинг – это деятельность уполномоченного органа финансового контроля – Федерального казначейства;

2) бюджетный мониторинг неразрывно связан со всеми стадиями бюджетного процесса, на которых объекты бюджетного мониторинга выполняют свои функции;

3) бюджетному мониторингу присуща совокупность методов осуществления: сбор данных, анализ и оценка информации, обратная связь;

4) бюджетный мониторинг нацелен и на выявление бюджетных правонарушений, и на их предупреждение в будущем.

На подзаконном уровне под бюджетным мониторингом понимаются осуществляемые органами Федерального казначейства на системной и регулярной основе сбор и анализ информации о предмете и деятельности объекта бюджетного мониторинга, в том числе непрерывный сбор и анализ данных ГИИС «Электронный бюджет» и иных государственных информационных систем об отображаемых в указанных системах операциях и действиях объектов бюджетного мониторинга, направленные на предупреждение нарушений законодательства при предоставлении средств из федерального бюджета и их использовании на основе управления бюджетными рисками при осуществлении казначейского сопровождения<sup>6</sup> [5].

Объектами бюджетного мониторинга выступают участники бюджетного процесса, а также неучастники бюджетного процесса, получающие средства из федерального бюджета, в том числе в рамках исполнения государственного контракта, а его предметом – предоставляемые из федерального бюджета и используемые объектами мониторинга бюджетные средства [8, 9].

Таким образом, основы бюджетного мониторинга нашли свое отражение в действующем законодательстве, а также в современных научных исследованиях, что позволяет сделать вывод об улучшении контроля за расходованием средств и повышении эффективности их использования.

Полномочия по осуществлению аудита в сфере закупок в соответствии с ч. 1 ст. 98 Закона о контрактной системе предоставлены Счетной палате РФ, контрольно-счетным органам субъектов РФ и муниципальных образований [6].

В соответствии с ч. 12 ст. 14 Закона о Счетной палате аудит в сфере

---

<sup>6</sup> Регламент взаимодействия при осуществлении Федеральным казначейством бюджетного мониторинга и казначейского сопровождения средств, предоставляемых из федерального бюджета (утв. Казначейством России 14 ноября 2018 № 07-04-30/2) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

закупок нацелен на оценку обоснованности планирования, реализуемости и эффективности осуществления закупок товаров, работ, услуг<sup>7</sup>. В рамках аудита оценивается выполнение контрактов, ценообразование/эффективность управления контрактами.

Как и внутренний финансовый контроль, аудит в сфере закупок осуществляется на основе стандартов. При этом если федеральные стандарты внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля утверждаются Правительством РФ<sup>8</sup>, то стандарты внешнего государственного аудита (контроля) разрабатываются и утверждаются Счетной палатой РФ<sup>9</sup>.

Осуществляемые анализ и оценка организации объектов аудита закупочной деятельности включают рассмотрение вопросов, касающихся централизации закупок; полноты правового регулирования; достаточности обеспечения деятельности соответствующих организационных структур.

Итогом аудита в сфере закупок является оценка уровня обеспечения государственных нужд с учетом произведенных затрат бюджетных средств, обоснованности планирования (в том числе обоснование закупки), реализуемости и эффективности осуществления закупок.

Одними из важных полномочий органов финансового контроля (как внутреннего, так и внешнего) являются полномочия по направлению представлений и предписаний [1, 4].

Так, в силу п. 2 ст. 270-2 БК РФ представление органа внутреннего финансового контроля – документ, в котором содержится информация о выявленных в ходе контроля нарушениях и обязательные для исполнения в установленные сроки требования об устранении нарушения и о принятии мер по устранению его причин и условий, о принятии мер по устранению причин и условий нарушения в случае невозможности его устранения [3].

В случае неисполнения/несоблюдения сроков исполнения представления Счетная палата РФ вправе направить обязательные к исполнению предписания в целях принятия мер, направленных на устранение выявленных нарушений, возмещение причиненного ущерба и привлечение лиц к ответственности.

Между тем следует учитывать, что органы аудита в сфере закупок не вправе направлять объектам аудита представления и предписания, поскольку осуществляемый органами внешнего финансового контроля аудит

---

<sup>7</sup> О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2013, № 14, ст. 1649.

<sup>8</sup> Об утверждении федерального стандарта внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля «Проведение проверок, ревизий и обследований и оформление их результатов»: Постановление Правительства РФ от 17 августа 2020 г. № 1235 // Собр. законодательства Рос. Федерации, 2020, № 34, ст. 5462.

<sup>9</sup> СГА 302. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг, осуществляемых объектами аудита (контроля) (утвержден Коллегией Счетной палаты РФ, протокол от 21 апреля 2016 № 17К (1092) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

в сфере закупок относится к экспертно-аналитическим мероприятиям и не может быть квалифицирован в качестве контрольного мероприятия, осуществление которого регламентировано гл. 5 Закона о контрактной системе<sup>10</sup>.

В соответствии с правовыми позициями судов, при проведении аудита не предполагается применение контрольно-счетным органом мер административного принуждения в отношении объекта аудита, в том числе выдача предписания. Такая возможность предусмотрена исключительно в случае проведения органами контроля в сфере закупок плановых и внеплановых проверок в порядке гл. 5 Закона о контрактной системе<sup>11</sup>.

Применительно к предписаниям органов внутреннего финансового контроля в части возмещения публично-правовому образованию ущерба важно отметить, что в силу п. 4 ст. 270-2 БК РФ в случае их неисполнения органы внутреннего контроля могут обратиться в суд с исковыми заявлениями о возмещении ущерба, причиненного соответственно Российской Федерации, субъекту РФ, муниципальному образованию.

По мнению Е.Л. Васяниной, правовая конструкция возмещения ущерба может конкурировать со штрафными санкциями за финансовые правонарушения. Современные экономические условия требуют, чтобы эффективный механизм финансово-правового регулирования основывался на оптимальном балансе публично-правовых и частно-правовых начал [2].

Результатом финансового контроля является применение мер бюджетного принуждения за совершение бюджетного нарушения, под которым в соответствии с п. 1 ст. 306-1 БК РФ понимается совершенное высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ (местной администрацией), финансовым органом (органом управления государственным внебюджетным фондом), главным администратором (администратором) бюджетных средств, государственным (муниципальным) заказчиком нарушение: бюджетного законодательства; правовых актов, обуславливающих публичные нормативные обязательства; условий договоров (соглашений) о предоставлении средств из бюджета.

### **Заключение**

Воздействие бюджетного права на контрактную систему переоценить сложно, ведь оно проявляется в том числе в мониторинге, контроле и аудите в сфере закупок. Подобная корреляция определяет воздействие правовых норм на общественные отношения в целях удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

В ходе исследования определены предмет, цель и характерные черты финансового (бюджетного) контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, характеризую-

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 04.12.2019 № Ф03-5502/2019 по делу № А24-4190/2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>11</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 301-КГ18-16375 по делу № А31-11643/2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

щие возникающие отношения во взаимосвязи бюджетного законодательства и законодательства о контрактной системе.

Динамика развития бюджетных правоотношений и отношений, складывающихся при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, предопределяет продолжение исследований концепции бюджетно-правового базиса контрактной системы, поиск проблем реализации бюджетных средств при осуществлении закупок и путей их решения в целях повышения прозрачности и эффективности планирования и расходования бюджетных средств.

### Список источников

1. Бархатов В.И., Бархатов И.В., Кондратьев Н.И. Эффективность контрактных отношений в российском корпоративном секторе // *Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика*, 2010, по. 4, с. 112-118.
2. Васянина Е.Л. Межотраслевые конструкции в механизме регулирования финансовой деятельности // *Финансовое право*, 2019, по. 2, с. 8-11.
3. Гладкова В., Понкратова М. Алгоритм реализации финансового контроля в сфере государственных и муниципальных закупок в современных условиях // *Самоуправление*, 2015, по. 6, с. 11-14.
4. Дембилов О.Э. Роль системы государственных закупок в совершенствовании государственного финансового контроля в России // *Вестник Московского университета. Серия 26: Государственный аудит*, 2015, по. 2, с. 11-13.
5. Ендовицкий Д.А., Канина Л.К. Субъекты государственного финансового контроля в сфере закупок // *Финансовый вестник*, 2016, по. 2 (33), с. 96-100.
6. Жемчужников А.А. Государственный финансовый контроль в сфере государственных закупок как основная форма контроля над целевым расходованием бюджетных средств: субъекты и их компетенция // *Вестник Волгоградской академии МВД России*, 2016, по. 2 (37), с. 29-33.
7. Истомина Е.А. Финансовый контроль государственных закупок в России // *Вестник Челябинского государственного университета*, 2017, по. 5 (401), с. 82-89.
8. Краснова И.А. Субъекты осуществления государственного (муниципального) финансового контроля в сфере закупок // *Методы науки*, 2016, по. 1 (1), с. 48-50.
9. Медведева Н.Г. К вопросу о теории и практике государственного контроля за госзакупками // *Символ науки*, 2015, по. 7, с. 94-98.
10. Петрова И.В. Финансовые инструменты и бюджетный мониторинг: гармонизация публичных и частных интересов в условиях цифровизации экономики // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*, 2020, по. 9, с. 129-137.
11. Поветкина Н.А. О формировании концептуальных основ риск-ориентированного подхода в финансово-бюджетном контроле // *Финансовое право*, 2015, по. 12, с. 15-17.
12. Прошунин М.М. К вопросу о правовой сущности бюджетного мониторинга // *Финансовое право*, 2020, по. 4, с. 29-32.

---

# RELATIONSHIP OF BUDGET LEGISLATION WITH THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE CONTRACT SYSTEM

---

**Sorokoletov Mikhail Sergeevich**<sup>1,2</sup>, specialist-expert of the procurement control department of the Office of the Federal Antimonopoly Service for the Voronezh Region, master's degree

<sup>1</sup> Department of the Federal Antimonopoly Service for the Voronezh Region, Revolution Ave., 21, Voronezh, Russia, 394036; e-mail: to36-sorokoletov@fas.gov.ru

<sup>2</sup> Voronezh State University, Universitetskaya sq., 1, Voronezh, Russia, 394018; e-mail: sorokoletov-mikhail@mail.ru

*Importance:* budget legislation and legislation on the contract system in the Russian Federation. *Purpose:* study of the Budget Code of the Russian Federation and the Federal Law of April 5, 2013 № 44-FZ «On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs» in interrelation. *Research design:* To more effectively perform functions and tasks, states need to attract funds for the purchase of goods, works and services. For these purposes, there is a special mechanism for conducting procurement for government needs – the contract system. This area often becomes the object of attention not only of scientists and practitioners, but also of the general public, journalists, and politicians, since a significant part of budgets is spent through the conclusion of state and municipal contracts: according to the Russian Ministry of Finance, in the nine months of 2023, 2 were concluded. 4 million contracts worth 8.5 trillion rubles, which is 12% and 11% more than the same figure for 2022, respectively. *Results:* a study was conducted of the peculiarities of the functioning of the contract system within the framework of financial (budgetary) legal relations, and also the mechanism for exercising financial control in the field of procurement of goods, works, and services was studied.

**Keywords:** budget legislation, contract system, public procurement, financial control, budget legal relations.

## References

1. Barhatov V.I., Barhatov I.V., Kondra-t'ev N.I. Jeffektivnost' kontraktnyh otnoshenij v rossijskom korporativnom sektore. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 6: Jekonomika*, 2010, no. 4, pp. 112-118. (In Russ.)
2. Vasjanina E.L. Mezhotraslevye konstrukcii v mehanizme regulirovanija finansovoj dejatel'nosti. *Finansovoe pravo*, 2019, no. 2, pp. 8-11. (In Russ.)
3. Gladkova V., Ponkratova M. Algoritm realizacii finansovogo kontrolja v sfere gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok v sovremennyh uslovijah. *Samoupravlenie*, 2015, no. 6, pp. 11-14. (In Russ.)
4. Dembilov O.Je. Rol' sistemy gosudar-



- stvennyh zakupok v sovershenstvovanii gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v Rossii. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serija 26: Gosudarstvennyj audit*, 2015, no. 2, pp. 11-13. (In Russ.)
5. Endovickij D.A., Kanina L.K. Subekty gosudarstvennogo finansovogo kontrolja v sfere zakupok. *Finansovyj vestnik*, 2016, no. 2 (33), pp. 96-100. (In Russ.)
6. Zhemchuzhnikov A.A. Gosudarstvennyj finansovyj kontrol' v sfere gosudarstvennyh zakupok kak osnovnaja forma kontrolja nad celevym rashodovaniem bjudzhetnyh sredstv: subekty i ih kompetencija. *Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii*, 2016, no. 2 (37), pp. 29-33. (In Russ.)
7. Istomina E.A. Finansovyj kontrol' gosudarstvennyh zakupok v Rossii. *Vestnik Cheljabinskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2017, no. 5 (401), pp. 82-89. (In Russ.)
8. Krasnova I.A. Subekty osushhestvlenija gosudarstvennogo (municipal'nogo) finansovogo kontrolja v sfere zakupok. *Metody nauki*, 2016, no. 1 (1), pp. 48-50. (In Russ.)
9. Medvedeva N.G. K voprosu o teorii i praktike gosudarstvennogo kontrolja za goszakupkami. *Simvol nauki*, 2015, no. 7, pp. 94-98. (In Russ.)
10. Petrova I.V. Finansovye instrumenty i bjudzhetnyj monitoring: garmonizacija publicznyh i chastnyh interesov v uslovijah cifrovizacii jekonomiki. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGJuA)*, 2020, no. 9, pp. 129-137. (In Russ.)
11. Povetkina N.A. O formirovanii konceptual'nyh osnov risk-orientirovannogo podhoda v finansovo-bjudzhetnom kontrole. *Finansovoe pravo*, 2015, no. 12, pp. 15-17. (In Russ.)
12. Proshunin M.M. K voprosu o pravovoj sushhnosti bjudzhetnogo monitoringa. *Finansovoe pravo*, 2020, no. 4, pp. 29-32. (In Russ.)