

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083

А. Э. Катвалян*

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок

Аннотация. Статья посвящена раскрытию принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. Рассматривается соотношение принципа эффективности осуществления закупок и принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренных в Бюджетном кодексе РФ, указывается, что первый принцип дополняет второй. Сравнивается принцип эффективности осуществления закупок, предусмотренный Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», с принципом целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, закрепленным в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Указывается, что для оценки эффективности закупок необходимо определить основные задачи и конкретные цели, достижение которых позволит оценить закупки как «эффективные» и «результативные».

Ключевые слова: государственные закупки; Закон № 44-ФЗ; контрактная система; принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд; эффективность осуществления закупок; принцип эффективности использования бюджетных средств; принцип целевого и экономически эффективного расходования денежных средств; Бюджетный кодекс; результативность; экономность; заданный результат; наилучший результат.

Для цитирования: Катвалян А. Э. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 8. — С. 75—83. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083.

The Principle of Responsibility for the Efficiency of Provision of State and Municipal Needs, Procurement Efficiency

Anna E. Katvalyan, Postgraduate Student, Department of Financial and Administrative Law, St. Petersburg State University
22-ya liniya Vasilyevskogo ostrova, d. 7, St. Petersburg, Russia, 199106
annakatvalyan07@gmail.com

Abstract. The paper is devoted to the discussion of the principle of responsibility for the efficiency of provision of state and municipal needs, procurement efficiency. The paper investigates the balance between the principle of efficiency of procurement and the principle of efficiency of the use of budgetary funds consolidated in the Budget

© Катвалян А. Э., 2020

* Катвалян Анна Эдуардовна, аспирант кафедры финансового и административного права Санкт-Петербургского государственного университета
22-я линия Васильевского острова, д. 7, г. Санкт-Петербург, Россия, 199106
annakatvalyan07@gmail.com

Code of the Russian Federation. The author underlines that the former principle complements the later. The author compares the principle of efficiency of procurement set forth in Federal Law of April 5, 2013, No. 44-FZ “On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs,” and the principle of targeted and cost-effective spending of monetary funds enshrined in the Federal Law of July 18, 2011, No. 223-FZ “On procurement of goods, works, services by certain types of legal entities.” It is pointed out that in order to evaluate the effectiveness of procurement it is necessary to identify the main objectives and specific objectives, achievement of which will enable the evaluation of procurement as “effective” and “meaningful.”

Keywords: public procurement; Law No. 44-FZ; contract system; principle of responsibility for efficiency of provision of state and municipal needs; efficiency of procurement; principle of efficiency of use of budgetary funds; principle of targeted and cost-effective expenditure of money; Budget Code; effectiveness; economy; given result; best result.

Cite as: Katvalyan AE. Printsip otvetstvennosti za rezultativnost obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh nuzhd, effektivnost osushchestvleniya zakupok [The Principle of Responsibility for the Efficiency of Provision of State and Municipal Needs, Procurement Efficiency]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava* [Actual Problems of Russian Law]. 2020;15(8):75—83. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.117.8.075-083. (In Russ., abstract in Eng.)

Правовое регулирование государственных закупок основано на законодательно закрепленных принципах, которые определяют направление регулирования и юридическую природу этих отношений, и субъекты государственных закупок в своих действиях при осуществлении закупок должны руководствоваться данными принципами. Одним из важнейших принципов осуществления государственных закупок, закрепленных в ст. 6 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее — Закон № 44-ФЗ), является принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок.

Масштабность расходов при проведении государственных закупок, количество нарушений в этой сфере, ограниченность источников доходов заказчиков, а также роль государственных закупок в экономике страны показывает важность данного принципа. Более того, нужно подчеркнуть, что при осуществлении государственных закупок используются средства бюджета РФ и принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок в Законе № 44-ФЗ исходит из бюджетного законодательства. Это обосновывается тем, что

средства, за счет которых государственные заказчики осуществляют государственные закупки, являются бюджетными.

Прежде всего стоит обратить внимание на то, что сама формулировка этого принципа порождает вопросы. В частности, в ст. 6 Закона № 44-ФЗ определено следующее: «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, *эффективности* осуществления закупок», однако ст. 12 Закона № 44-ФЗ называется «Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, *эффективность* осуществления закупок». Из данного названия следует, что законодатель предусматривает ответственность за результативность и эффективность, иными словами, они являются одним принципом. Из определения ст. 6 Закона № 44-ФЗ предполагается, что принцип эффективности осуществления закупок является отдельным принципом и ответственность касается только результативности. Очевидно, что существует проблема юридической техники, которая может порождать практические проблемы, а именно в части определения ответственности за нарушения. Другими словами, если исходить из определения ст. 6 Закона № 44-ФЗ, то ответственность возникает только при нарушении результативности, а статья 12 Закона № 44-ФЗ предусматривает ответственность при

¹ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

нарушении как результативности, так и эффективности.

В части 1 ст. 12 Закона № 44-ФЗ лишь говорится, что государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных в Законе № 44-ФЗ, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Данное определение порождает некоторые вопросы. В частности, определение, предусмотренное в ст. 12 Закона № 44-ФЗ, относится и к результативности, и к эффективности? Или только к эффективности? Или понятия «результативность» и «эффективность» с точки зрения законодательства о государственных закупках идентичны?

В поисках ответа на вопросы нужно раскрыть, что означают «результативность» и «эффективность».

Если эти понятия имеют разные значения, то законодатель должен отдельно определить, что понимается под результативностью, и что — под эффективностью. О результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд могут свидетельствовать заключенные и исполненные контракты, а также неотмененные процедуры закупок. Если контракт заключен, но не исполнен или процедура отменена, то о результативности данной закупки речи не может быть.

Некоторые ученые отмечают, что только достижение результата не может свидетельствовать об эффективности. Важно не только то, что цель достигнута, но и как, при помощи каких средств и трат она достигается². Еще советские ученые под эффективностью подразумевали:

«с наименьшей затратой сил и средств, с максимальной экономией времени достигать наилучших результатов»³. Данный подход отражается и в Бюджетном кодексе РФ.

Если исходить из того, что осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд является одним из видов расходов бюджетов, то можно утверждать, что принцип эффективности использования бюджетных средств, предусмотренный в ст. 34 БК РФ, распространяется и на государственные закупки. Следовательно, можно сделать вывод о том, что принцип эффективности осуществления закупок вытекает из БК РФ и является дополнением к этому принципу. Данное мнение высказал и Конституционный Суд РФ, когда заявитель, оспаривая в том числе ч. 1 ст. 12 Закона № 44-ФЗ, в своей жалобе отметил, что вышеупомянутая норма позволяет произвольно привлекать членов аукционной комиссии к административной ответственности за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а потому противоречит ст. 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 1), 18, 19 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд РФ указал, что принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок является конкретизацией общего принципа эффективности использования бюджетных средств (ст. 34 БК РФ) и сами по себе оспариваемые нормы не могут рассматриваться как допускающие произвольное привлечение к административной ответственности, а потому не нарушают прав заявителя в указанном в жалобе аспекте⁴.

² Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40—48.

³ Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А. О науке управления // Советское государство и право. 1964. № 9. С. 15—27.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 601-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Преминина Анатолия Николаевича на нарушение его конституционных прав частью 2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а также статьей 9 и частью 1 статьи 12 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”» // СПС «КонсультантПлюс».

В частности, согласно ст. 34 БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). По аналогии можно утверждать, что под эффективностью осуществления закупок понимаются две взаимосвязанные составляющие: экономность и результативность. Что касается вопроса об идентичности понятий «эффективность» и «результативность», то, например, А. В. Голубев отмечает, что критерий эффективности является вторичным, производным от критерия результативности⁵. Однако если исходить из принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного в БК РФ, то можно сказать, что эффективность включает в себя и результативность. Таким образом, понятие «эффективность» является более широким, чем понятие «результативность» и включает в себя не только решение поставленных задач, но и выполнение их с минимальными затратами материальных средств, времени и т.д.

Из вышесказанного следует, что в ст. 12 Закона № 44-ФЗ нужно отказаться от термина «результативность» и формулировать принцип ответственности за эффективность осуществления закупок, который будет включать в себя и результативность. Более того, ст. 34 БК РФ под экономностью понимает достижение *заданных результатов* с использованием наименьшего объема средств, а под *результативностью* — достижение *наилучшего результата* с использованием определенного бюджетом объема средств. Таким образом, употребляются два отдельных понятия: «заданный» и «наилучший» результат. Стоит обратить внимание на то, что в

ст. 12 Закона № 44-ФЗ упоминается только необходимость достижения *заданных результатов* обеспечения государственных и муниципальных нужд, при этом не говорится вообще об использовании наименьшего объема средств.

Очевидно, что понятие «эффективность» в первую очередь имеет экономическую природу, однако не стоит забывать и о качественной стороне этого понятия, поскольку невозможно говорить об эффективности при достижении результата за минимальные средства в ущерб качеству. Отсюда можно сделать вывод о том, что под эффективностью осуществления закупок необходимо понимать не только экономность и результативность, но и качественность. Однако, как отмечает Н. А. Поветкина, ни один нормативный акт не включает в содержание понятия эффективности качественную составляющую⁶.

Учитывая специфику этих отношений и исходя из общего анализа Закона № 44-ФЗ и литературы, можно предположить, что понимается под этим принципом. Например, с одной стороны, можно утверждать, что эффективное удовлетворение государственных и муниципальных нужд — это осуществление закупок с минимальными затратами, что в конечном счете приводит к максимальному результату. Иными словами, в результате эффективной закупки заказчик должен иметь качественный товар с минимальными затратами. Возникает вопрос, можно ли считать закупку эффективной, если заказчик достиг результата с минимальными затратами, однако не использовал предусмотренные в Законе процедуры осуществления закупок? Так как Закон № 44-ФЗ предусматривает, что определение поставщика осуществляется в порядке, установленном законом, и устанавливает, что если заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков или осуществляют закупки у единственного поставщика, то закупка без использования способов определения поставщиков не может считаться эффективной. Более того, в зависимо-

⁵ Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22—27.

⁶ Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16—22.

сти от выбора процедур осуществления закупок эффективность можно понимать по-разному. Например, если это аукцион, то победителем признается участник, который предложил *наименьшую цену контракта*, а если это конкурс, то побеждает тот, кто предложил *лучшие условия исполнения контракта*.

С другой стороны, необходимо подчеркнуть, что принцип эффективности охватывает обоснование закупок, планирование закупок, нормирование и т.д. Более того, осуществление закупок начинается с вышеперечисленных процессов, и надо полагать, что именно правильное планирование и обоснование закупок является условием эффективного осуществления процесса закупок.

Тем не менее в рамках данного подхода тоже возникает вопрос. В частности, можно ли считать закупку неэффективной, если есть нарушение общих правил Закона № 44-ФЗ, если не соблюдены формальные правила закупок? Или если было нарушено законодательство о закупках, то это само по себе свидетельствует о нарушении принципа эффективности осуществления закупок и принципа эффективности использования бюджетных средств? В определении Верховного Суда от 19 декабря 2017 г. № 301-КГ17-18788 отмечено, что, установив нарушение норм законодательства о закупках, Счетная палата РФ не доказала, что произведенные выплаты осуществлены с нарушением принципа эффективности использования бюджетных средств либо с нарушением иных норм бюджетного законодательства. В оспариваемых правовых актах содержится указание исключительно на нарушение норм Гражданского кодекса РФ и Закона № 44-ФЗ, которые влекут иные правовые последствия, чем те, что применены Счетной палатой РФ⁷. Таким образом, можно отметить, что не все нарушения Закона № 44-ФЗ или бюджетного законодательства свидетельствуют о неэффективном использовании бюджетных средств.

Л. В. Андреева отмечает, что «эффективность закупки следует понимать как применение кон-

курентного способа определения поставщика и наилучшее соотношение цены закупки и качества предоставляемых работ (услуг, товаров). Результативность и эффективность закупок обеспечиваются совокупностью предусмотренных в Законе № 44-ФЗ мер, включая деятельность контрольных органов»⁸.

Нужно подчеркнуть тот факт, что предусмотренный в Законе № 44-ФЗ принцип требует, чтобы заказчик эффективно и результативно осуществил *весь процесс* закупок. Иными словами, не только результат государственных и муниципальных закупок должен быть эффективным, но и сам процесс закупок должен быть эффективно организован. Следовательно, этот принцип указывает и процесс, и результат.

Все вышеупомянутые вопросы — следствие того, что законодатель четко не определил, что понимается под этими понятиями, более того, предусмотрел персональную ответственность. Кроме этого, одной из основных целей Закона № 44-ФЗ является повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ и услуг. Таким образом, в законодательстве о государственных закупках отмечается, что государственные закупки направлены на эффективное и результативное обеспечение государственных и муниципальных нужд, однако не дается определение понятия эффективности и результативности осуществления закупок. Более того, статья 12 Закона № 44-ФЗ, не закрепляя определение государственных и муниципальных нужд, предусматривает их результативное обеспечение. Возникает вопрос, каким способом можно обеспечить результативность государственных и муниципальных нужд, определение которых не предусмотрено в законодательстве.

Необходимость четкого определения вышеуказанного принципа обусловлена тем, что уполномоченные органы, которые осуществляют контроль и аудит в сфере закупок, в рамках своих полномочий оценивают эффективность государственных закупок. Соответственно, сле-

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 19 декабря 2017 г. № 301-КГ17-18788 // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. №. 11. С. 3—16.

дует четко определить данное понятие и критерии его оценки для правильного осуществления контроля и аудита.

Следует отметить и то, что согласно абз. 3 пп. «г» п. 2 Национального плана развития конкуренции в РФ на 2018—2020 годы, утвержденного Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 г. «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁹, федеральные органы исполнительной власти, государственные компании и государственные корпорации при организации закупочной деятельности должны обеспечить внедрение показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями. То есть можно сказать, что совокупность этих показателей обеспечивает эффективность осуществления закупок. Если анализировать перечень показателей разных органов, то можно заметить, что в основном у всех определены одинаковые показатели (экономия при расходовании средств бюджета по итогам осуществления закупок, среднее количество заявок участников закупки, поданных на участие в конкурентных процедурах, и т.д.), однако заметны и различные подходы. Например, согласно приложению к приказу министра обороны РФ от 29 апреля 2019 г. № 231¹⁰ эффективность закупок товаров, работ, услуг включает в себя показатель эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям, показатель соблюдения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок и комплексный показатель эффективности закупок заказчика. Каждый вышеперечисленный показатель рассчитывается по отдельной формуле. Более того, для расчета эффективности расходования бюджетных средств заказчиком по отраслевым направлениям отдельно учитывается средняя экономия бюджетных средств по закупкам за-

казчика, осуществленным посредством аукционов, и отдельно — посредством конкурсов. Отличаются также показатели эффективности закупок товаров, работ, услуг Федерального агентства связи и подведомственных ему организаций. В частности, учитываются показатели эффективности планирования осуществления закупок, конкурентности проведения закупок, соблюдения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок / о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц при проведении процедур определения поставщика, соблюдения сторонами обязательств по контрактам, заключенным в отчетном периоде. Вышеуказанные примеры свидетельствуют о том, что у органов есть разные подходы к определению эффективности закупок, что является следствием отсутствия в бюджетном законодательстве и законодательстве о закупках определения понятия «эффективность». Более того, здесь возникает вопрос, должны ли контрольные органы при осуществлении контроля руководствоваться этими приказами. Таким образом, можно утверждать, что локальное регулирование данного вопроса не может обеспечить единообразного понимания, применения и оценки эффективности. Соответственно, для комплексного регулирования и для правильного осуществления контроля необходимо законодательно и на федеральном уровне закрепить основные критерии, которыми будут руководствоваться все заказчики и контрольные органы. К примеру, Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» определяет, как осуществляется оценка эффективности расходования бюджетных средств, направляемых на государственную поддержку инновационной деятельности, исходя из п. 2 ст. 160.3 БК РФ, где законодатель предусмотрел, что оценка эффективности использования бюджетных средств,

⁹ СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

¹⁰ Приказ министра обороны РФ от 29.04.2019 № 231 «Об утверждении Перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг Министерства обороны Российской Федерации, территориальных органов Министерства обороны Российской Федерации, подведомственных ему федеральных государственных казенных, бюджетных и автономных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».

направленных на государственную поддержку инновационной деятельности, осуществляется с соблюдением требований, установленных вышеупомянутым Законом¹¹. Кроме того, постановлением Правительства от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»¹² были утверждены Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения.

Если провести параллель между этим принципом и тем, который предусмотрен Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹³ (далее — Закон № 223-ФЗ), то можно увидеть, что в Законе № 223-ФЗ сформулирован такой принцип закупки: расходование денежных средств должно быть *экономически эффективным* и целевым. Стоит обратить внимание на то, что Закон № 223-ФЗ предусматривает только экономическую эффективность, что ставит под вопрос возможность толкования данного принципа с точки зрения качественности. Согласно Большому экономическому словарю, экономический эффект — это полезный результат экономической деятельности, измеряемый обычно разностью между денежным доходом от деятельности и денежными расходами на ее осуществление¹⁴. Кроме этого, понятие эффективности, закрепленное в Бюджетном кодексе РФ, не полностью соответствует понятию эффективности, предусмотренному в Законе № 223-ФЗ, так как Бюджетный кодекс под эффективностью подразумевает экономность и результативность, а Закон № 223-ФЗ только экономическую эффективность.

Более того, вместо принципа результативности в Законе № 223-ФЗ закреплен принцип

целевого расходования денежных средств, однако не предусмотрено определение данного принципа. То есть в отличие от Закона № 44-ФЗ, который ориентирован на результат, Закон № 223-ФЗ делает акцент на целевую направленность денежных средств. Статья 306.4 БК РФ дает определение понятия «нецелевое использование бюджетных средств» и предусматривает, что нецелевое использование бюджетных средств, источником финансового обеспечения (софинансирования) которых являлся межбюджетный трансферт, имеющий целевое назначение, влечет бесспорное взыскание суммы средств, использованных не по целевому назначению, или сокращение предоставления межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований). Это можно обосновать тем, что средства бюджета бюджетной системы РФ предоставляются на конкретные цели, которые определены законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, лимитами бюджетных обязательств и т.д., и, соответственно, эти средства должны быть направлены именно на выполнение этих целей. Таким образом, достигнутый результат, который не соответствует целям, для которых были предоставлены средства, не может считаться целевым использованием бюджетных средств.

Тем не менее нельзя утверждать, что нецелевое использование бюджетных средств и принцип целевого расходования денежных средств, предусмотренный в Законе № 223-ФЗ, полностью совпадают по значению, поскольку данный Закон регулирует корпоративные закупки, заказчик осуществляет закупки и за счет внебюджетных средств. Например, когда бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет средств, полученных при осуществлении ими иной приносящей доход деятельности от

¹¹ СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

¹² СПС «КонсультантПлюс».

¹³ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

¹⁴ Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. 7-е изд., доп. М.: Институт новой экономики, 2008. С. 1442.

физических лиц, юридических лиц, они не получают денежные средства на проведение закупок непосредственно из бюджета бюджетной системы РФ и, соответственно, эти средства не являются бюджетными. В таком случае они сами определяют, на какие цели использовать эти средства.

Таким образом, в отличие от БК РФ, который требует, чтобы все бюджетные средства были расходованы на цели, которые определены законом о бюджете, бюджетной сметой и т.д., целевым расходованием денежных средств на закупки следует признавать расходование их на цели, определенные в установленном порядке самим заказчиком.

Исходя из вышесказанного, можно утверждать, что целевое использование бюджетных средств и целевое расходование денежных средств — разные понятия, поэтому в Законе № 223-ФЗ следует дать определение понятия «целевое расходование денежных средств» и сформулировать критерии оценки данных действий.

При анализе законодательства о закупках возникает вопрос, почему в Законе № 44-ФЗ не предусмотрен принцип целевого использования денежных средств при осуществлении государственных и муниципальных закупок. Это было бы логично, поскольку при осуществлении государственных и муниципальных закупок заказчик расходует бюджетные средства, которые предназначены для обеспечения государственных и муниципальных нужд, и, несомненно, они предоставляются на конкретные цели, а условия расходования предусматриваются законодательством о закупках. Это вытекает из принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, который означает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением направления их на финансирование конкретных целей¹⁵.

В заключение следует отметить, что все принципы контрактной системы являются основопо-

лагающими, ими должны руководствоваться все участники контрактной системы. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок имеет особую важность, поскольку закупки финансируются из бюджетной системы РФ. В целом принцип эффективности относится к принципам бюджетного права, и можно утверждать, что этот принцип отражается во всех сферах бюджетного права.

Важность данного принципа и необходимость его предусмотрения в российском законодательстве также вытекает из Договора о Евразийском экономическом союзе¹⁶, который предусматривает, что государства-члены в качестве одного из принципов и целей регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок должны определить «обеспечение оптимального и эффективного расходования средств, используемых для закупок в государствах-членах». Более того, в данном Договоре закреплены нормы, повышающие эффективность закупок, которые государства-члены могут предусмотреть в отечественном законодательстве. В их число входят нормирование закупок, осуществление общественного контроля и общественного обсуждения закупок, применение антидемпинговых мер, привлечение экспертов, экспертных организаций. Следует заметить, что все вышеперечисленные нормы, повышающие эффективность закупок, закреплены в Законе № 44-ФЗ и также способствуют повышению эффективности закупок, однако приводит ли каждое нарушение этих норм к неэффективности закупок, однозначно невозможно сказать, поскольку в законодательстве о закупках, а также в бюджетном законодательстве не определено, как именно необходимо оценивать эффективность и результативность.

Выводы. Определение принципа ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок, сформулиро-

¹⁵ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.03.2009 № Ф04-1611/2009(2703-А70-31) по делу № А70-4042/32-2008 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

ванное в ст. 12 Закона № 44-ФЗ, не раскрывает сущность данного принципа и не позволяет отграничить его от смежных явлений, предусмотренных в Законе № 223-ФЗ.

Полагаем, что в законодательстве о государственных закупках принцип эффективности необходимо определить, исходя из формулировки

принципа эффективности использования бюджетных средств, предусмотренного в БК РФ, в котором эффективность включает экономность и результативность.

Принцип эффективности осуществления закупок относится не только к результату, но и к процессу осуществления закупок.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреева Л. В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2013. — № 11. — С. 3—16.
2. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. — 7-е изд., доп. — М. : Институт новой экономики, 2008. — 1472 с.
3. Голубев А. В. Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. — 2013. — № 2. — С. 22—27.
4. Пашков А. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. — 1970. — № 3. — С. 40—48.
5. Пискотин М. И., Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Тихомиров Ю. А. О науке управления // Советское государство и право. — 1964. — № 9. — С. 15—27.
6. Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. — 2015. — № 3. — С. 16—22.

Материал поступил в редакцию 18 января 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreeva L. V. Ponyatie kontraktnoj sistemy i osnovnye pravila ee funkcionirovaniya // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. — 2013. — № 11. — S. 3—16.
2. Bolshoj ekonomicheskij slovar / pod red. A. N. Azriliyana. — 7-e izd., dop. — M. : Institut novoj ekonomiki, 2008. — 1472 s.
3. Golubev A. V. Yuridicheskoe vyrazhenie rezul'tativnosti i effektivnosti ispol'zovaniya byudzhjetnyh sredstv // Finansovoe pravo. — 2013. — № 2. — S. 22—27.
4. Pashkov A. S., Yavich L. S. Effektivnost dejstviya pravovoj normy (K metodologii i metodike sociologicheskogo issledovaniya) // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1970. — № 3. — S. 40—48.
5. Piskotin M. I., Lazarev B. M., Salishcheva N. G., Tihomirov Yu. A. O nauke upravleniya // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1964. — № 9. — S. 15—27.
6. Povetkina N. A. Effektivnost raskhodovaniya byudzhjetnyh sredstv: problemy pravovoj kvalifikacii // Finansovoe pravo. — 2015. — № 3. — S. 16—22.