



ФИНАНСОВОЕ ПРАВО; НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 347.73

Лебедев Николай Александрович

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Высшая школа государственного аудита

Россия, Москва

nikolai.a.lebedev@yandex.ru

Nikolai Lebedev

Lomonosov Moscow State University

Higher School of State Audit

Russia, Moscow

**ОБ ОРГАНИЧЕСКОЙ СВЯЗИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА С
ПЛАНИРОВАНИЕМ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
(МУНИЦИПАЛЬНЫХ) ЗАКУПОК**

Аннотация: в статье рассматривается органическая связь бюджетного процесса с планированием и осуществлением государственных (муниципальных) закупок. Автор работы демонстрирует, каким образом эта связь проявляется в части бюджетного планирования и планирования закупок, при заключении и исполнении государственных (муниципальных) контрактов и признании их недействительными. В рамках исследования выявлено, что разрыв такой связи при заключении государственных (муниципальных) контрактов посредством принятия бюджетных обязательств в размере, превышающем лимиты бюджетных обязательств, остается наиболее частым нарушением в финансово-бюджетной сфере, несмотря на постоянный контроль.

Ключевые слова: бюджетный процесс, государственные (муниципальные) закупки, лимиты бюджетных обязательств, планирование закупок, нарушения в финансово-бюджетной сфере.



INTERDEPENDENCE OF BUDGET PROCESS AND PUBLIC PROCUREMENT

Annotation: The subject of the article is the interdependence of the budget process and public procurement. The author presents how this link manifests itself in budget planning and public procurement planning, in the conclusion and execution of contracts and in the invalidation of the contract. The study shows that the violation of such a link in public procurement by accepting budget obligations exceeding the limits is the most common budget violation, despite constant control.

Key words: budget process, public procurement, limits of budgetary obligations, public procurement planning, budget violations.

Объектом бюджетного процесса является бюджет как нормативный правовой акт, в котором устанавливаются объемы выбытий и поступлений денежных средств в централизованный денежный фонд для осуществления функций публично-правового образования [9, с. 261]. Планирование объемов выбытий и поступлений осуществляется исходя из размера расходов, одного из видов выбытий [8, с. 11]. Размер расходов определяется величиной потребностей соответствующего публично-правового образования. Удовлетворение потребностей публично-правовых образований в товарах, работах, услугах происходит посредством осуществления государственных (муниципальных) закупок (далее - закупки), по результатам которых заключаются государственные (муниципальные) контракты (далее - контракты). Таким образом, размер расходов на обеспечение потребностей в товарах, работах, услугах рассчитывается исходя из суммы цен планируемых к заключению контрактов. Затем размер расходов фиксируется в бюджете и становится юридически обязательным. Это позволяет говорить об органической, то есть обусловленной внутренней сущностью, связи бюджетного процесса с планированием и осуществлением государственных (муниципальных) закупок.



Лица, выступающие участниками бюджетного процесса в роли главного распорядителя бюджетных средств (далее - ГРБС), распорядителя бюджетных средств (далее - РБС) или получателя бюджетных средств (далее - ПБС), одновременно обладают статусом государственных (муниципальных) заказчиков (далее - заказчики). Бюджетный процесс состоит из четырех стадий (составление, рассмотрение и утверждение, исполнение бюджета, отчетная стадия) и бюджетного контроля [10, с. 148]. Ниже на примере Правил составления проектов бюджетов на федеральном уровне [5] рассмотрено, как исследуемая связь проявляется на отдельных стадиях бюджетного процесса.

На стадии составления бюджета ГРБС напрямую, а РБС и ПБС посредством ГРБС, вносят в финансовый орган соответствующего публично-правового образования предложения по распределению расходов. Эти предложения основываются в том числе на предполагаемом размере финансирования планируемых закупок. С учетом этих предложений финансовый орган разрабатывает методику распределения бюджетных ассигнований. Методика, наряду с другими документами, представляется в комиссию по бюджетным проектировкам. Комиссия рассматривает и одобряет методику. На основании методики составляется проект бюджета. Финансовый орган представляет в высший исполнительный орган проект бюджета для рассмотрения и одобрения.

Затем проект бюджета вносится высшим исполнительным органом в представительный орган соответствующего публично-правового образования для рассмотрения и утверждения. После утверждения распределение бюджетных ассигнований становится юридически обязательным, в силу абзаца четвертого пункта 3 статьи 184.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) [2].

На стадии исполнения бюджета финансовый орган распределяет бюджетные ассигнования между ГРБС и утверждает им лимиты бюджетных обязательств (далее - ЛБО). Распределение бюджетных ассигнований между



ГРБС фиксируется в сводной бюджетной росписи. ГРБС в соответствии со сводной бюджетной росписью и утвержденными ЛБО составляет бюджетную роспись. На основании бюджетной росписи ГРБС составляется бюджетная роспись РБС. ЛБО доводятся до РБС и ПБС. ГРБС, РБС и ПБС обладают статусом государственных (муниципальных) заказчиков (далее - заказчики).

Таким образом, в рамках бюджетного процесса распределение бюджетных ассигнований, установленное в бюджете, в сводной бюджетной росписи и бюджетных росписях ГРБС и РБС, а также утвержденные и доведенные ЛБО приобретают юридическое значение, то есть становятся общеобязательными. Важно отметить, что ГРБС или РБС может уменьшить или полностью отозвать ЛБО.

Планирование закупок заключается в формировании, утверждении и ведении планов-графиков, в которых содержатся сведения о закупках, в частности, объем финансового обеспечения и сроки осуществления закупок. Так как бюджетное планирование осуществляется на очередной финансовый год и плановый период, то и планирование закупок происходит в рамках этого срока. Заказчики формируют планы-графики только после доведения до них ЛБО, поскольку ЛБО определяют предельный объем финансирования закупок. Срок действия ЛБО определяет максимальный срок, на который может быть заключен контракт [11, с. 71]. В связи с этим контракты заключаются на срок, не превышающий действие ЛБО, так как за его пределами не может быть осуществлена оплата по контракту.

При этом связь бюджетного процесса и планирования закупок проявляется не только в общих правилах, но и в части исключений. Некоторые проекты объективно не могут быть реализованы за три года и менее (финансовый год и плановый период), поэтому в бюджетном законодательстве предусмотрена возможность заключения контрактов на больший срок. Для этого требуется издание нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или решения высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.



Федерации, в котором будет предусмотрен размер финансирования соответствующего контракта на весь период его действия. Информация о таком контракте вносится в план-график отдельной строкой.

В соответствии с частью 1 статьи 16 Закона о контрактной системе [1], основанием осуществления закупки является наличие сведений о ней в плане-графике. Выше было выявлено, что сведения об объеме финансирования закупки вносятся в план-график с учетом доведенных ЛБО. ЛБО, в свою очередь, доводятся в соответствии с распределением бюджетных ассигнований. Это обеспечивает связь плана-графика с бюджетом. В силу этой связи следует, что изменение финансирования посредством изменения бюджета, сводной бюджетной росписи или бюджетной росписи должно вести к изменениям в плане-графике. Так как закупки осуществляются на основании плана-графика, то изменения должны затронуть и их. Таким образом, частичное уменьшение ЛБО приводит к снижению цены контракта, а отзыв ЛБО – к расторжению контракта.

Наличие существенной связи между бюджетным процессом и осуществлением закупок объясняет необходимость изменения существенных условий контракта в случае уменьшения ЛБО на основании пункта 6 статьи 161 БК РФ. Снижение цены контракта происходит с уменьшением количества товара (объема работ или услуг) или без уменьшения. При этом именно заказчик должен обеспечить согласование новых условий. Если согласовать условия невозможно, то контракт подлежит расторжению в судебном порядке. В таком случае у исполнителя есть право на возмещение только фактически понесенного ущерба. Однако, если уменьшение ЛБО произошло по вине заказчика, то исполнитель имеет право на полное возмещение вреда на основании статьи 15, если заказчик – казенное учреждение, или статьи 16 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [3]. В то же время, если ЛБО будут восстановлены, то контракт не расторгается [6].



Рассматриваемая связь также объясняет признание контракта недействительным, если в результате его заключения были приняты бюджетные обязательства, превышающие ЛБО. При этом обеспечение непревышения ЛБО является обязанностью заказчика. Другими словами, превышение ЛБО является неправомерным действием должностных лиц заказчика, за которое исполнителю должен возмещаться ущерб. Однако исполнителю должно быть отказано в возмещении ущерба, на основании статьи 10 ГК РФ, если он заключил контракт, зная о нарушении, то есть действуя недобросовестно [7].

За непревышением ЛБО постоянно осуществляется контроль со стороны Федерального Казначейства [4]. В связи с этим вызывает удивление, что превышение ЛБО посредством заключения контрактов является самым частым нарушением в финансово-бюджетной сфере [12].

Органическая связь бюджетного процесса с планированием и осуществлением государственных (муниципальных) закупок обусловлена тем, что нормы, регулирующие эти отношения, направлены на обеспечение потребностей публично-правовых образований. Эта связь отражается на порядке составления проекта бюджета, на формировании плана-графика, на сроке государственных (муниципальных) контрактов. Нарушение этой связи справедливо приводит к изменению условий контракта или к признанию его недействительным. Однако не следует возлагать риск разрыва связи на исполнителя контракта, так как не в его силах ее обеспечить.

Список литературы:

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



2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.1998, № 31, ст. 3823.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

4. Правила осуществления контроля, предусмотренного частями 5 и 5 1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2020 г. № 1193 // Собрание законодательства Российской Федерации. 17.08.2020, № 33, ст. 5393.

5. Правила составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период: утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2018 г. № 326 // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.04.2018, № 14, ст. 1976.

6. Определение Верховного Суда Российской Федерации № 308-ЭС21-20570 от 24 февраля 2022 г. по делу № А63-8366/2020 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 18.02.2024).

7. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 сентября 2023 г. по делу № А63-1162/2021 [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 18.02.2024).

8. Комягин Д.Л. Исполнение федерального бюджета как стадия бюджетного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... кандидата юридических наук. - М., 2005. 22 с.

9. Комягин Д.Л., Рябова Е.В. Финансовое право: учебник. - М.: КНОРУС, 2023. 494 с.



10. Рябова Е.В. Бюджетное устройство Российской Федерации. - М.: Издательство Юрайт, 2024. 249 с.

11. Тасалов Ф.А. Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского Союза: сравнительно-правовое исследование: дис. ... доктора юридических наук. - М., 2022. 480 с.

12. Обзор недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-бюджетной сфере в субъектах Российской Федерации во 2 полугодии 2022 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.gov.ru/kontrol/vnutrenniy-gosudarstvennyu-finansovuyu-kontrol/?year=2023> (дата обращения: 18.02.2024).