

Государственная контрактная система: финансово-правовой двигатель торговли или финансово-правовое средство обеспечения государственных нужд УИС

State contract system: a financial and legal engine of trade or a financial and legal means of ensuring the state needs of the Penal Enforcement System

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Д-р юрид. наук, Главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М), профессор кафедры административно-правовых и процессуальных дисциплин, ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», г. Воронеж
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Peshkova (Belogortseva) H.V.

Doctor of Law, Editor-in-Chief of the Journal of Legal Research (INFRA-M Academic Publishing House), Professor of the Department of Administrative, Legal and Procedural Disciplines, Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Voronezh
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена финансово-правовому анализу отдельных свойств правового режима государственной контрактной системы с позиции бюджетного финансирования органов и казенных учреждений государства. Учтены особенности участия в государственной контрактной системе органов и казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Автор обосновывает, что государственная контрактная система сочетается с финансово-правовым инструментарием обеспечения государственных нужд, проявляющихся в деятельности органов и учреждений. Участие органов и учреждений уголовно-исполнительной системы в государственной контрактной системе – основание для применения финансово-правового режима расходов бюджета, бюджетного процесса, бюджетного планирования в адрес соответствующих ведомственных субъектов. Наряду с этим, заключение государственных контрактов – ориентированный на хозяйственную практику двигатель торговли, вовлекающий государственные органы и учреждения в имущественные отношения, которым традиционно присущи гражданско-правовые черты.

Ключевые слова: государственная контрактная система, уголовно-исполнительная система Российской Федерации, бюджет, бюджетное финансирование, бюджетное планирование, государственные закупки, расходы бюджета.

Abstract

The article is devoted to the financial and legal analysis of certain properties of the legal regime of the state contract system from the perspective of budgetary financing of state bodies and state-owned institutions. The specifics of participation in the state contract system of bodies and state-owned institutions of the penal system of the Russian Federation are taken into account. The author substantiates that the state contract system is combined with financial and legal instruments for ensuring state needs, manifested in the activities of bodies and institutions. The participation of bodies and institutions of the penal enforcement system in the state contract system is the basis for applying the financial and legal regime of budget expenditures, the budget process, and budget

planning to the relevant departmental entities. At the same time, the conclusion of government contracts is a business-oriented engine of trade, involving government agencies and institutions in property relations, which traditionally have civil law features.

Keywords: state contract system, penal enforcement system of the Russian Federation, budget, budget financing, budget planning, public procurement, budget expenditures.

Введение

Государственная контрактная система – одно из важнейших правовых понятий, выражающих в современных условиях вовлеченность органов и казенных учреждений государства в хозяйственную деятельность. В силу бюджетного финансирования практически всех форм активности данных публичных субъектов, и государственная контрактная система с их участием подразумевает взаимосвязь хозяйственного инструментария, базирующегося по большей части на гражданском законодательстве, и финансово-правового инструментария (финансовое законодательство), доставляющего им денежные средства для участия в договорных отношениях и осуществления основной деятельности.

Указанными свойствами обладает режим закупок органов и казенных учреждений уголовно-исполнительной системы (УИС) Российской Федерации.

Государственные закупки органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы представляют собой приобретение данными субъектами определенных имущественных объектов (товаров) и организационно-необходимых объектов (работ услуг) на основе инструментария контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Осуществление закупок в режиме публичной торгово-потребительской деятельности отвечает потребностям уголовно-исполнительной системы государства тех или иных объектах.

Этот инструментарий имеет одновременно гражданско-правовые (присущие частно-правовому регулированию) и финансово-правовые (публично-правовые) характеристики; и базируется на законодательном акте комплексного правового регулирования – Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2]. Данный закон реализуется взаимосвязанно с положениями финансового законодательства России, прежде всего, закрепленными в Бюджетном кодексе РФ [1], устанавливающими правовой режим предоставления денежных (бюджетных) средств из федерального бюджета на участие органов и казенных учреждений в государственной контрактной системе. Правовые основы государственного заказа представляют самостоятельный пласт законодательного регулирования и за рубежом, основанного на комплексном воздействии нормативных актов на торгово-потребительские отношения публично-правовой принадлежности [7].

Финансово-правовые аспекты государственных закупок с участием органов и казенных учреждений уголовно-исполнительной системы обусловлены обязательным финансированием закупочной деятельности из средств бюджета государства, природа которого также характеризуется одновременно правовой и экономической составляющей (вторая – в соотношении с торговой деятельностью). «Бюджет» происходит от английского слова «budget» – «кошелек», «сумка»; «расчет доходов и расходов».

В аспекте деятельности государства это понятие приобретает публично-правовой смысл, даже в условиях отвлечения бюджетных ресурсов на торгово-потребительскую деятельность государственных органов и учреждений. Государство концентрирует в своем распоряжении различными методами аккумуляирования значительную часть денежных средств для выполнения публично значимых задач и функций, возлагаемых на сформированные для этого государством органы и учреждения.

Согласно финансовому законодательству, бюджет – «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления» (ст. 6 Бюджетного кодекса РФ). Бюджет имеет

экономическое содержание, будучи финансовым планом, разрабатываемым и реализуемым в связи с распределением национального дохода путем мобилизации и использования денежных средств в пользу общегосударственных нужд, реализуемых на уровне государственных органов и учреждений, в том числе ведомственных.

Правовое регулирование государственных закупок органами и казенными учреждениями уголовно-исполнительной системы России нацелено на формирование юридических основ удовлетворения потребностей уголовно-исполнительной системы государства в различных материальных благах, имеющих для системных субъектов имущественный и организационный характер – товарах, работах, услугах. В этих благах нуждаются органы, учреждения уголовно-исполнительной системы в силу возлагаемых на них полномочий, выполняемых функций и задач – по организации исполнения наказаний за совершенные уголовные деяния, организации образовательной и научной деятельности в целях развития уголовно-исполнительной системы. И данные нужды выражают так называемые «государственные нужды» применительно к функционированию субъектов уголовно-исполнительной системы.

Говоря конкретнее, закупочная деятельность имеет важное значение для субъектов уголовно-исполнительной системы:

- решает задачи инженерно-технического оснащения, безопасности помещений органов и учреждений УИС;
- обеспечения вещевым имуществом сотрудников УИС и вещевым довольствием осужденных к лишению свободы, отбывающих наказание в исправительных учреждениях и лиц, содержащихся в следственных изоляторах;
- организации и развития образовательной деятельности в УИС и воспитательной работы в УИС;
- здравоохранения и медицинского обслуживания, обеспечения исполнения санитарного законодательства в УИС;
- обеспечения пожарной безопасности в помещениях органов и казенных учреждений.

Потребности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы в товарах, работах, услугах связаны с осуществлением их основной деятельности, диктуемой требованиями уголовно-исполнительного законодательства, нацеленного на формирование правовых основ обеспечения исполнения наказаний за уголовно-наказуемые деяния, обеспечения размещения, содержания лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, социальная реабилитация осужденных (пробация) и др. Речь в данном случае идет о так называемых публично-правовых потребностях – а именно потребностях учреждений уголовно-исполнительной системы, которые имеют общественно полезный характер: опосредуют переход средств из бюджета, являющегося частью публичного «богатства», к нуждающимся в них субъектам – так называемым «потребителям» – государственным казенным учреждениям, в отдельных случаях – предприятия, органам власти – деятельность которых связана с реализацией задач и функций государства по линии применения уголовно-исполнительного законодательства.

Именно потребление, точнее, «участки государственного хозяйства» и связанные с ними формы властной принудительной деятельности в отношении населения государства, нуждающиеся в финансово-материальном обеспечении средствами бюджетов, служат опорным пунктом раскрытия торгово-экономической сущности государственных закупок в рамках государственной контрактной системы.

Названные выше задачи уголовно-исполнительной системы и сопутствующие им бюджетные затраты, повторим, носят публично-правовой характер. Государственные закупки органов ФСИН России и подведомственных ей учреждений уголовно-исполнительной системы позволяют реализовать функции и задачи, поставленные перед УИС в целом, но как на федеральном (общегосударственном), так и на территориальных уровнях, с учетом того, что в субъектах Российской Федерации функционируют учреждения УИС, подведомственные Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН России), а также ее территориальные

управления, всецело оплачиваемые из средств федерального бюджета. Это отвечает сложившейся практике того, что «чтобы государство могло наиболее полно и эффективно осуществлять суверенную власть на своей территории, его территория должна быть надлежащим образом организована» [6, с. 31].

Но даже в условиях территориального рассредоточения системообразующих органов и казенных учреждений закупки учреждениями уголовно-исполнительной системы России носят исключительно государственный характер, т.е. не могут быть, в буквальном виде «муниципальными закупками», «закупками для муниципальных нужд». Это объясняется тем, что речь идет об удовлетворении потребностей в товарах, работах, услугах именно государственных субъектов – в силу отнесения органов уголовно-исполнительной системы к федеральным органам государства, а созданных ими казенных учреждений – к разряду федеральных государственных учреждений.

Напротив, товары, работы, услуги предоставляются в пользу уголовно-исполнительной системы субъектами разных организационно-правовых форм и форм собственности с учетом требований гражданского законодательства к их правовому статусу как хозяйствующих субъектов, что не противоречит публично-правовым экономически ориентированным основам хозяйственной деятельности субъектов уголовно-исполнительной системы (их участию в торговых отношениях). В свою очередь, отмеченное показывает связь между публичными финансами и частными финансами, имущественной базой различных хозяйствующих субъектов, требуя при этом централизованного вмешательства в целях обеспечения финансовой и организационно-правовой дисциплины в использовании государственных денежных средств.

Важной характеристикой государственных закупок с участием субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации является и то, что функции государственного заказчика в данной сфере возлагаются, прежде всего, на ФСИН России в соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 5 января 2024 г.) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» [3].

Урегулирование данного вопроса относительно полномочий ФСИН России нормативным правовым актом уровня президентский полномочий отвечает значимости регламентации вопроса содержания правового статуса Службы для государства, необходимости обеспечения бесперебойного удовлетворения потребностей уголовно-исполнительной системы с позиций регламентации участия субъектов УИС в государственной контрактной системе нормами финансового права и нормами о государственной контрактной системе (по сути, нормами о торговле).

В соответствии с принимаемыми Федеральной службой исполнения наказаний нормативными приказами, статусом государственных заказчиков применительно к рассматриваемой сфере реализации государственной контрактной системы наделены учреждения и органы, входящие в состав уголовно-исполнительной системы. Это следует из специфики организации деятельности данных субъектов, традиции перераспределения государственно значимых полномочий в сфере хозяйствования между публичными субъектами исходя из их основных полномочий, функций и задач.

В связи с этим отдельно в правовых основах участия субъектов уголовно-исполнительной системы в государственной контрактной системе в структуре каждого учреждения, органа УИС выделяется подразделение-инициатор закупок государственного заказчика (орган, учреждение уголовно-исполнительной системы), на которые возлагаются необходимые обязанности в закупочной деятельности финансово-правового, организационно-правового, информационно-правового характера, в том числе по линии взаимодействия с исполнителями государственных контрактов – по сути, субъектами торговой деятельности.

В связи с этим заметим, что предприятия уголовно-исполнительной системы также производят продукцию для государственных нужд, более того, товары поставляются для внутрисистемного потребления, а также потребления их в «системах функционирования»

иных органов и казенных учреждений государства. Общий объем такой продукции в значительной степени покрывает потребности уголовно-исполнительной системы.

Учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы выступают активными участниками государственной контрактной системы в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей, что положительно оценивается общественностью, обладая точной и объективной, актуальной информацией о государственных потребностях УИС.

Таким образом, обязательным участником любых правоотношений государственных закупок для нужд уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, даже в условиях наличия в их природе свойств гражданско-правовых – торговых – отношений, выступает государство (Российская Федерация) в лице соответствующего органа, казенного учреждения уголовно-исполнительной системы РФ.

Фактически субъект уголовно-исполнительной системы является субъектом, удовлетворяющим нужды УИС с позиции приобретения товаров, работ, услуг для ведомственных нужд. Поэтому участие в государственной контрактной системе стало восприниматься как обязательный атрибут компетенции органов и казенных учреждений, выражающей их отраслевой правовой статус.

Наряду с этим, в связи с финансированием закупок из средств государственного бюджета, финансовое обеспечение закупок является слагаемым финансово-правового инструментария государства. Оценивается эффективность государственной контрактной системы в контексте эффективности использования бюджетных средств государства [5, с. 151-157].

Сформулированный вывод подтверждается и тем, что правоотношения по государственным закупкам и финансирование возникающих из них обязательств субъектов уголовно-исполнительной системы за счет средств бюджета выступают объектом государственного финансового контроля, а именно – его разновидности – бюджетного контроля, имеющего финансово-правовой режим (но применяются и иные формы контрольно-надзорной деятельности, имеющие универсальное значение для всех сфер общественных отношений [4, с. 37-41]).

Контроль в данном случае является одним из направлений деятельности государства в лице уполномоченных субъектов в сфере ведомственной системы, нацелен на оценку законности и обоснованности операций с бюджетными средствами на участие в государственной контрактной системе, эффективности их использования для погашения возникших у субъектов уголовно-исполнительной системы финансовых обязательств, приобретения товаров, работ и услуг, действительно необходимых для нужд уголовно-исполнительной системы.

В условиях развитой экономии государственных бюджетных ресурсов, в том числе используемых на погашение обязательств для государственных закупок ведомственными учреждениями, обеспечения отвлечения денежных средств государства на действительно необходимые органам и учреждениям государства цели вопросы государственного финансового контроля в сфере в государственной контрактной системы с участием органов, учреждений уголовно-исполнительной системы РФ приобретают особую актуальность. Это связано с оптимизацией финансово-правовой составляющей деятельности субъектов уголовно-исполнительной системы, недопущения нарушения ими финансовой дисциплины и неоправданных бюджетных затрат в условиях необходимости бесперебойного функционирования ведомственной системы.

Следовательно, государственная контрактная система (государственные закупки) с участием органов, казенных учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации с позиции реализации, финансирования, контролирования обеспечиваются правоотношениями различных видов – в том числе гражданско-правовыми, финансово-правовыми (бюджетными).

Институт государственных закупок с участием органов, казенных учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы имеет комплексное содержание,

охватывающее различные взаимосвязано функционирующие группы правовых отношений, получивших юридическую форму в связи с удовлетворением потребностей соответствующих ведомственных субъектов в товарах, работах и услугах, приобретение которых для их нужд материально обеспечивается из государственных бюджетных ресурсов.

Итак, государственная контрактная система сочетается с финансово-правовым инструментарием обеспечения государственных нужд, проявляющихся на уровне и в рамках деятельности конкретных органов и казенных учреждений государства (расходы бюджета, бюджетное планирование). Участие органов и учреждений уголовно-исполнительной системы в государственной контрактной системе – основание для применения финансово-правового режима расходов бюджета, бюджетного процесса, бюджетного планирования в адрес соответствующих ведомственных субъектов.

Наряду с этим, заключение государственных контрактов – ориентированный на хозяйственную практику двигатель торговли, вовлекающий государственные органы и учреждения в имущественные отношения, которым традиционно присущи гражданско-правовые черты. Но двигатель торговли этот – финансово-правовой, в силу невозможности выполнения денежных обязательств вне финансово-правового инструментария бюджетного финансирования из централизованного государственного денежного фонда.

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ // СЗ РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.) // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 152; 2024. – № 18. – Ст. 2402.
3. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 (ред. от 5 января 2024 г.) // СЗ РФ. – 2004– № 42. – Ст. 4109; 2024. – № 2. – Ст. 399.
4. Акопджанова, М.О. Прокурорский надзор в сфере эффективности применения Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / М.О. Акопджанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 3. – С. 37 - 41.
5. Дерновая, А.О. Проблемы оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / А.О Дерновая // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 1. – С. 151 - 157.
6. Миронов, О.О. Субъекты советского государственного права / О.О. Миронов. – Саратов: издательство Саратовского университета, 1975. – 81 с.
7. Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография / Ф.А. Тасалов. – Москва: Проспект, 2016. – 240 с.