

Принципы финансово-правового обеспечения государственных закупок органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России

Principles of financial and legal support for public procurement of bodies and institutions of the Russian penal enforcement system

Пешкова (Белогорцева) Х.В.

Д-р юрид. наук, доцент, Главный редактор журнала «Журнал юридических исследований» (НИЦ ИНФРА-М), профессор кафедры уголовно-процессуальных и административно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», Почетный член Межрегиональной общественной организации «Лига преподавателей высшей школы»
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Peshkova (Belogortseva) Kh.V.

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Editor-in-Chief of the Journal of Legal Research (INFRA-M Academic Publishing House), Professor of the Department of Criminal Procedure and Administrative Legal Disciplines of the Voronezh Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Honorary Member of the Interregional Public Organization "League of Higher School Teachers"
e-mail: peshkova1@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы базовых требований, предъявляемых к финансированию заключения государственных контрактов органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы России. Обращается особое внимание на плановость финансирования государственных закупок в данной сфере, механизм ответственности задействованных субъектов.

Ключевые слова: государственные закупки на нужды уголовно-исполнительной системы; государственные контракты органов и учреждений уголовно-исполнительной системы; государственные финансы; финансирование уголовно-исполнительной системы.

Abstract

The article examines the issues of basic requirements for financing the conclusion of government contracts by bodies and institutions of the Russian penal enforcement system. Special attention is paid to the planned financing of public procurement in this area, the mechanism of responsibility of the involved entities.

Keywords: public procurement for the needs of the penal enforcement system; government contracts of bodies and institutions of the penal enforcement system; public finance; financing of the penal enforcement system.

Принципы финансово-правового обеспечения государственных закупок органов и учреждений уголовно-исполнительной системы (далее – УИС) России в буквальном виде не закреплены в законодательстве. В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] упоминается понятие «принципы контрактной системы в сфере закупок». Эти принципы имеют универсальное для сферы действия Федерального закона № 44-ФЗ значение, т.е. должны быть учтены в закупочной

деятельности любых государственных органов и учреждений, вне зависимости от их ведомственной принадлежности. К числу принципов контрактной системы в сфере закупок Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ относит: принципы открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок; принцип обеспечения конкуренции; принцип профессионализма заказчика; принцип стимулирования инноваций; принцип единства контрактной системы в сфере закупок; принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок (ст. 6-12).

Названные принципы можно соотнести с содержанием финансово-правового регулирования в отношении государственных закупок органов и учреждений, в том числе органов и учреждений УИС непосредственно и трансформированы в принципы следующего терминологического обозначения: принцип открытости и прозрачности информации о финансировании договоров, заключаемых в рамках контрактной системы в сфере закупок; принцип обеспечения конкуренции финансовыми и организационно-правовыми ресурсами; принцип профессионализма заказчика, в том числе по линии отбора поставщиков, чьи товары оплачиваются из бюджетных средств; принцип стимулирования инноваций за счет вложения государственных финансовых ресурсов; принцип единства контрактной системы в сфере закупок (единые подходы к финансированию и урегулированию сопутствующих организационно-правовых вопросов); принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд – результативность отвлечения на них бюджетных средств государства, эффективность осуществления закупок, коррелирующая с эффективностью использования – расходования – бюджетных средств на закупки. В таком контексте приведенные принципы можно, на наш взгляд, оценивать как принципы финансово-правового обеспечения государственных закупок органов и учреждений уголовно-исполнительной системы.

По нашему мнению, базирующийся на предусмотренных Федеральным законом № 44-ФЗ положениях о принципах перечень принципов государственных закупок органов и учреждений уголовно-исполнительной системы следует дополнить также и следующими принципами: принцип плановости финансового обеспечения и осуществления государственных закупок; принцип документационного обеспечения финансирования государственных закупок; принцип обеспеченности мерами юридической ответственности правоотношений по финансированию и осуществлению государственных закупок с участием органов, учреждений уголовно-исполнительной системы России. Рассмотрим подробнее отдельные из предложенных принципов.

Принцип плановости финансового обеспечения и осуществления государственных закупок учреждениями уголовно-исполнительной системы связан с планированием финансирования затрат по государственным закупкам на нужды УИС из средств федерального бюджета государства, как следствие – закупочная деятельность также подвергается планированию с позиции ее финансового обеспечения и организации заключения соответствующих государственных контрактов. Затраты на выполнение обязательств по расходам субъектов УИС на закупки товаров, работ услуг, также подлежат отражению в бюджетной смете учреждения, органа УИС как казенного учреждения [5]. Бюджетная смета относится к разновидности финансово-плановых актов, составляемых, исполняемых казенными учреждениями и акты ФСИН России это учитывают.

Названный принцип конкретизирует плановый характер бюджета как финансового акта и организацию использования сосредоточенных в нем денежных средств государства на нужды органов и учреждений государства. Считается, что особенность бюджета – его нацеленность на «предвидение», сопоставление денежных средств в режиме доходов и расходов государства, сосредотачиваемых и используемых, соответственно, государственными органами и учреждениями на предстоящий промежуток времени.

С учетом планового характера бюджета в рамках бюджетного процесса составляются финансово-плановые акты, имеющие значение для государственных закупок в сфере функционирования учреждений уголовно-исполнительной системы: бюджетная роспись (детализация положений закона о бюджете в части выделения бюджетных средств конкретным государственным органам и учреждениям, сметы главных распорядителей и получателей бюджетных средств (в том числе ФСИН России, ее территориальных органов, подведомственных учреждений), целевые программы, содержащие информацию мерах государственной поддержки различных сфер и «систем» общественных отношений. Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2030 годы)» [4], на которой базируются принципиальные подходы финансово-правового обеспечения УИС в целом, также относится к числу плановых актов. В режиме государственных закупок организуются и финансируются предусмотренные названной целевой программой мероприятия, в том числе: реконструкция и строительство исправительных, лечебных исправительных, лечебно-профилактических учреждений УИС; реконструкция и строительство следственных изоляторов; приобретение оборудования и техники для нужд производственного сектора УИС; строительство капитальных объектов с указанием конкретных органов УИС, которым они подведомственны (управления ФСИН России по субъектам РФ).

Следующий принцип – принцип открытости и прозрачности информации о финансировании договоров, заключаемых в рамках контрактной системы в сфере закупок – означает, что все операции с денежными средствами государства, в том числе и на оплату обязательств по государственным закупкам субъектов УИС, осуществляются в рамках функционирования бюджета. Это означает, что все доходы и расходы государства, источники финансирования возникшего дефицита ресурсов объединяются в бюджетном фонде, тем самым насыщая его информацией о доходах государства, наличии у сформированных им органов и учреждений финансовых обязательств (правило единства бюджетного фонда). Не составляет сведений ограниченного доступа и бюджет Российской Федерации, из средств которого финансируется закупочная деятельность субъектов УИС (за исключением «секретных статей бюджета», связанных со сведениями «государственной тайны»), а также текст Федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2030 годы)». Они размещены в свободном доступе в сети «Интернет», опубликованы в «Собрании законодательства Российской Федерации».

Информация о размещении органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы Российской Федерации заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд носит открытый характер, подлежит размещению на официальных сайтах соответствующих органов и учреждений в специальных рубриках, посвященных закупочной деятельности в УИС России [11]. В рамках рубрик сайтов органов и учреждений УИС в открытом доступе находятся планы-графики размещения заказов. Однако надо заметить, что в сложившейся ситуации фактически доступ к указанным информационным источникам ограничен («не всегда срабатывает» как открытый информационный источник). Это объясняется тем, что обращение к указанным рубрикам выдает отсылку к «Единой информационной системе в сфере закупок», фактически не всегда открытой неограниченному кругу пользователей информации, отчасти в силу ограничения доступа к ней, отчасти в силу сбоев в работе сети «Интернет».

Рассмотренный принцип сочетается с элементами конфиденциальности в закупочной деятельности органов и учреждений УИС. Например, единая комиссия ФСИН России по размещению заказов реализует в своей деятельности такой режим конфиденциальности определенных вопросов, согласно которому она должна обеспечивать гласность в освещении работы комиссии, наряду с этим – соблюдение конфиденциальности информации, содержащейся в заявках участников размещения заказа [6]. Ограничение принципа прозрачности (открытости, гласности) в сфере закупочной деятельности органов и учреждений уголовно-исполнительной системы связано и с соблюдением режима

государственной тайны во многих правоотношениях, в которых задействованы данные субъекты, реализацией ими закупочной деятельности по линии государственного оборонного заказа.

Принцип документационного обеспечения финансирования государственных закупок органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы России подразумевает, что юридическая документация в обязательном порядке сопутствует организации и финансированию государственных закупок названными субъектами. Виды юридических документов в сфере закупочной деятельности субъектов УИС разнообразны: заключения по результатам рассмотрения предложений по закупкам для нужд уголовно-исполнительной системы вооружения, военной и специальной техники в рамках государственного оборонного заказа; заключения по целесообразности организации открытых или закрытых конкурсов (торгов); заключения государственного заказчика о цене на единицу продукции, поставляемой по государственному контракту.

В каждом конкретном случае, применительно к правоотношениям по государственным закупкам – фактам их реализации, юридическая документация должна представляться как в оригинале (в необходимых случаях), так и в виде копий (при условии, что они надлежаще заверены). Юридические документы должны предоставляться с учетом условий государственного контракта, на что обращает внимание судебная практика по рассмотрению споров в сфере закупочной деятельности субъектов УИС (например, Определение Верховного Суда РФ от 7 июля 2020 г. № 305-ЭС20-8576 по делу № А40-133042/2091) [10]).

В целях единообразного оформления юридической документации в сфере государственных закупок, в том числе с участием субъектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, принимаются специальные нормативные правовые акты, утверждающие типовые формы документов, применимых в соответствующих правоотношениях по государственным закупкам. Так, формы уведомлений, входящих в состав документационного оборота УИС в сфере государственных закупок, имеют типовую форму, утвержденную приказами ФСИН России (уведомления уполномоченного банка о согласованном размере прибыли, подлежащем перечислению головным исполнителем с отдельного счета при частичном исполнении им государственного контракта; о размере фактических расходов, понесенных головным исполнителем за счет собственных средств на формирование запаса продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа) [7]. Принятие по вопросам документирования специальных нормативных правовых актов «внутри» УИС позволяет учесть особенности правового положения органов, учреждений, предприятий уголовно-исполнительной системы государства и специальные потребности ведомственной системы в заключении договоров, обеспечивающих приобретение товаров, работ, услуг определенной категории.

Юридические документы имеют не только организационно-правовое, но и информационно-правовое значение для финансово-правового обеспечения закупок органов и учреждений УИС, позволяя получить о ведомственных финансах необходимую информацию и ее правильно оформить с соблюдением принципа гласности, но и его ограничений в силу специфики нужд УИС. Например, содержанием заключения (вид юридического документа) государственного заказчика о цене на единицу продукции, поставляемой по государственному оборонному заказу, при формировании цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком, а также при переводе в фиксированную цену иных видов цен на продукцию, является указание на следующую обязательную информацию: описание предмета поставки (наименование продукции, кода и цифра предмета поставки); описание единственного поставщика; процедуры и сроки поставки продукции; поставки; перечень нормативно-технической документации (техническое задание, технические условия, ГОСТ и др.); предложение единственного поставщика о цене единицы продукции; метод определения цены и др.

Юридическая документация в сфере закупочной деятельности субъектов УИС имеет электронную форму как обязательную, единственно возможную в случаях, прямо предусмотренных в нормативных правовых актах. Например, в силу прямого указания ФСИН России предполагается электронная форма переписки по вопросам выполнения государственных заказов должна осуществляться в форме электронных документов [8].

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд – результативность отвлечения на них бюджетных средств государства, эффективность осуществления закупок, коррелирующая с эффективностью использования – расходования – бюджетных средств на закупки, также связан с механизмом финансово-правового обеспечения государственных закупок органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы России.

Юридическая ответственность субъектов УИС, вовлеченных в закупочную деятельность, в данном случае рассматривается как позитивная и как негативная юридическая ответственность, выделяемые в теории права как разновидности юридической ответственности [13, с. 132; 15].

В первом случае подразумевается соблюдение дисциплины, законодательства в ходе реализации правоотношений по государственным закупкам органов и учреждений (восприятие воспитательной функции ответственности как неотвратимости наказания). В обеспечение позитивной ответственности в рассматриваемой сфере производится оценка деятельности органов и учреждений УИС, в том числе территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний. Эта оценка учитывает и показатели их участия в закупочной деятельности в обеспечение нужд УИС. Например, проверка соблюдения российского законодательства при размещении государственных заказов подлежит контролю. Удовлетворительной признается деятельность соответствующих учреждений, если специальные «комиссии по размещению государственных заказов созданы, их работа организована в соответствии с требованиями актов Минюста России и ФСИН России»; «организован контроль за выполнением договоров». Неудовлетворительной – в тех случаях, когда «имеются нарушения в организации работы комиссий по размещению государственных заказов»; «контроль за выполнением договоров отсутствует или осуществляется некачественно»; «работа комиссий не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации» [9].

Во втором случае – применительно к негативной юридической ответственности – учитывается, что законодательством предусмотрены составы специальных правонарушений и даже преступлений, совершаемых в сфере государственных закупок и за совершение которых могут быть привлечены органы и учреждения УИС, например: уголовно-наказуемые деяния в виде «злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд», «заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд», «злоупотребление полномочиями при выполнении государственного оборонного заказа» (ст. 200.4, 200.6, 201.1 Уголовного кодекса РФ) [1]; административные правонарушения: «несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)», «нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по государственному оборонному заказу или цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа», «нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок» (ст. 7.29, 7.29.1, 7.29.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях) [2].

Применение института юридической ответственности в правоотношениях по осуществлению государственных закупок органами и учреждениями уголовно-

исполнительной системы обуславливает реализацию мер противодействия коррупции в России и нацелено на соблюдение общеправового принципа законности [12; 13].

Таким образом, соблюдение принципов финансово-правового обеспечения государственных закупок органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России имеет важное значение как, собственно, для организации закупочной деятельности, так и для применения охранительных механизмов в отношении субъектов УИС. Содержание данных принципов напрямую связано с соблюдением финансовой дисциплины в отношении обращения с государственными финансами и затрагивает два звена финансовой системы – государственный бюджет и финансы государственных органов и учреждений, используемые ими для осуществления своих полномочий, функций и задач.

Литература

1. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 14 февраля 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2023. – № 16. – Ст. 2753.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Часть I. – Ст. 1; 2023. – № 16. – Ст. 2754.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (с изм. и доп., вступ. В силу с 8 марта 2024 г.) // СЗ РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1652 ; 2021. – № 1. – Часть 1. - Ст. 399.
4. О федеральной целевой программе «Развитие уголовно-исполнительной системы (2018-2030 годы)» : Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 420 (ред. от 7 февраля 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 16. – часть 2. - Ст. 42374; 2024. – № 7. – Ст. 977.
5. Об общих требованиях к порядку составления, утверждения и ведения бюджетных смет казенных учреждений : Приказ Минфина России от 14 февраля 2018 г. № 26н (ред. от 30 сентября 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об организации работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд уголовно-исполнительной системы» : Приказ ФСИН России от 29 сентября 2006 г. № 94 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2008. – № 6.
7. Об утверждении Порядка уведомления уполномоченного банка о размере фактических расходов, понесенных головным исполнителем за счет собственных средств на формирование запаса продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа : Приказ ФСИН России от 14 марта 2017 г. № 192 // СПС «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении перечня документов, создание, хранение и использование которых при организации внутренней деятельности Федеральной службы исполнения наказаний должны осуществляться в форме электронных документов : Приказ ФСИН России от 18 ноября 2011 г. № 706 // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2012. № 4.
9. Об установлении оценки деятельности территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний при инспектировании : Приказ ФСИН России от 14 июня 2012 г. г. № 325 // СПС «КонсультантПлюс».
10. Определение Верховного Суда РФ от 7 июля 2020 г. № 305-ЭС20-8576 по делу № А40-133042/2091).
11. Информация о размещении ВИ ФСИН России заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, планы-графики размещения заказов. URL: <https://vi.fsin.gov.ru/sveden/budget/> (дата обращения: 24.09.2024).

12. Вологдин, А.И. Конституционный принцип законности как основа регулирования административной деятельности органов публичного управления / А.И. Вологдин // Административное право и процесс. – 2023. – N 5. – С. 62 - 64.
13. Кауфман, М.А. Конституционный принцип законности: уголовно-правовой аспект / М.А. Кауфман // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2022. – N 4. – С. 85 - 91.
14. Малеин, Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малеин. – Москва : Юридическая литература, 1985. – 193 с.
15. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – Москва : Юридическая литература, 1974. – 352 с.