

УДК 355.61:343.8

ИРИНА ВАСИЛЬЕВНА РАЗУМОВА,

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник отдела по совершенствованию
нормативно-правового регулирования деятельности УИС,
НИИ ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: razumova_iw@mail.ru

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБОРОННЫЙ ЗАКАЗ: АНАЛИЗ ПРАВОВЫХ НОРМ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ И УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Для цитирования

Разумова, И. В. Государственный оборонный заказ: анализ правовых норм и проблемы их реализации в территориальных органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы / И. В. Разумова // Человек: преступление и наказание. – 2018. – Т. 26(1–4), № 2. – С. 213–217.

Аннотация. Законодательство о закупках в рамках государственного оборонного заказа имеет существенную специфику, которая сложна, запутанна и малопонятна практикам при решении конкретных задач. В статье на базе проведенного сопоставления и анализа правовых норм выделены семь специфических особенностей таких закупок, а также даны комментарии к их правильному пониманию и применению.

Ключевые слова: государственный оборонный заказ, государственные заказчики, головной исполнитель, исполнитель, банковское сопровождение.

Исполнение требований законодательства о государственном оборонном заказе в сопряжении с правовыми нормами о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок вызывает множество вопросов у практиков. Анализ открытых данных единой информационной системы (ЕИС) в части содержания документации о закупке, установления национального режима, содержания государственного контракта и его исполнения позволяет сделать вывод о значительной доле допускаемых нарушений в сфере государственного оборонного заказа территориальными органами и учреждениями как уголовно-исполнительной системы (УИС), так и других ведомств.

С целью выявления проблемных для понимания правовых норм проведем их анализ в хронологии действий государственного заказчика.

Выбор алгоритма действий заказчиком должен осуществляться на стадии доведения лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) до учреждения (территориальных органов). Идентификация ЛБО в части принадлежности к государственному оборонному заказу осуществляется по коду бюджетной классификации, расшифровку которого необходи-

мо производить в соответствии с приказом Минфина России от 1 июля 2013 г. № 65н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации». Ежегодное внесение изменений в указанный документ требует его постоянного мониторинга. Структура кода бюджетной классификации (КБК) расходов включает в себя двадцать знаков, но именно код вида расходов (18–20 знаков) указывает на принадлежность к государственному оборонному заказу.

Сотрудник учреждения, отвечающий за формирование плана-графика, должен быть уверен в правильности отнесения планируемых закупок к государственному оборонному заказу как на стадии планирования первоначального плана закупок и плана-графика, так и при внесении изменений в эти документы, например, в случае дополнительного доведения лимитов бюджетных обязательств. В вышеуказанном приказе в расшифровке кода расходов содержится формулировка «в рамках государственного оборонного заказа» (табл.).

Таблица

**Виды расходов, по которым закупка осуществляется
в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ
«О государственном оборонном заказе»**

№ п/п	Код вида расходов	Наименование
1	211	Поставка вооружения, военной и специальной техники и военно-технического имущества в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения
2	214	Ремонт вооружения, военной и специальной техники и военно-технического имущества в рамках государственного оборонного заказа в целях обеспечения государственной программы вооружения
3	215	Ремонт вооружения, военной и специальной техники и военно-технического имущества в рамках государственного оборонного заказа вне государственной программы вооружения
4	221	Обеспечение топливом и горюче-смазочными материалами в рамках государственного оборонного заказа
5	223	Продовольственное обеспечение в рамках государственного оборонного заказа
6	225	Вещевое обеспечение в рамках государственного оборонного заказа

Таким образом, если в учреждение поступили лимиты бюджетных обязательств по КБК, например, 320 0305 42308 90049 221, то закупка ГСМ должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом № 275-ФЗ; если же лимиты доведены по КБК 320 0305 42308 90049 222, то закупка ГСМ осуществляется в обычном порядке в соответствии с положениями о контрактной системе.

Сопоставление и анализ положений федеральных законов от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон № 275-ФЗ) и от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» выявил основные существенные отличия закупок в рамках государственного оборонного заказа. Так, заказчик при осуществлении закупки в соответствии с Законом № 275-ФЗ должен учитывать следующие важные аспекты:

1. Государственный контракт может заключаться только с юридическим лицом.

Основание: п. 3 ст. 3 Закона № 275-ФЗ «3) *головной исполнитель поставок продукции по государственному оборонному заказу (далее – головной исполнитель) – юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации и заключившее с государственным заказчиком государственный контракт по государственному оборонному заказу.*

Комментарий: заказчиком не может заключаться контракт с индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица или с физическим лицом. При этом на исполнителя (лицо, с которым заключил контракт (договор) головной исполнитель) такие ограничения не распространяются.

2. Форма государственного контракта должна содержать отдельные положения Закона № 275-ФЗ и постановления Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1275 «О примерных условиях государственных контрактов (контрактов) по государственному оборонному заказу» (далее – постановление Правительства РФ № 1275).

Основание: *постановление Правительства РФ № 275-ФЗ.*

Комментарий: постановление Правительства РФ № 1275 конкретизирует нормы Закона № 275-ФЗ. При этом одна часть норм носит рекомендательный характер, а другая – обязательный (пп. 3, 4, 5, 7, 10, 12, 13, 13(1), 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30 Положения о примерных условиях государственных контрактов подлежат обязательному включению в контракт, за исключением тех, которые не имеют отношения к предмету контракта).

3. Заключенному государственному контракту присваивается особый порядковый номер – идентификатор.

Основание: ст. 6.1 Закона № 275-ФЗ: «*Каждому государственному контракту перед включением сведений о нем в реестр контрактов, который ведется в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, присваивается идентификатор государственного контракта.*»

Комментарий: указанная норма применяется с 1 сентября 2015 г. в отношении государственных контрактов, государственным заказчиком по которым является Минобороны России. Что касается учреждений, территориальных органов УИС, а также других заказчиков, то идентификатор присваивается с 1 января 2017 г. или по ранее заключенным контрактам, где срок оплаты установлен начиная с 2017 г. (ст. 8 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

4. Оплата авансов, а также исполненных государственных контрактов осуществляется через открытые специальные счета в уполномоченных банках (банковское сопровождение).

Исключение составляют контракты, при исполнении которых осуществляется казначейское сопровождение. На настоящий момент перечень бюджетных средств, расходуемых в рамках казначейского сопровождения, установлен в ст. 5 Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (учреждения УИС не попадают под понятие «казначейское сопровождение»).

Основание: ст. 8.2 Закона № 275-ФЗ «2. Уполномоченный банк обязан:

...3) *осуществлять мониторинг расчетов по государственному оборонному заказу в порядке, установленном настоящим Федеральным законом;*

4) осуществлять контроль распоряжений в порядке, установленном статьей 8.5 настоящего Федерального закона;

5) отказывать головному исполнителю, исполнителю в принятии к исполнению распоряжений о совершении операций, предусмотренных статьей 8.4 настоящего Федерального закона, а также в случаях, предусмотренных статьей 8.5 настоящего Федерального закона...».

Комментарий: перечень уполномоченных банков размещается на официальном сайте Банка России, согласно которому с 1 мая 2017 г. уполномоченными являются восемь банков.

Изменения законодательства в части обязательного банковского сопровождения контрактов по государственному оборонному заказу вступили в силу с 1 сентября 2015 г. для Министерства обороны Российской Федерации, а с 1 января 2017 г. – для всех остальных заказчиков. По контрактам Минобороны России некоторые учреждения УИС выступают исполнителем, поэтому по общепринятой позиции государственных заказчиков должны открываться специальные счета в уполномоченных банках под каждый заключенный контракт. Однако согласно ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации казенное учреждение производит операции с бюджетными средствами через лицевые счета, открытые ему в Федеральном казначействе, то есть все операции казенного учреждения с денежными средствами независимо от источника их происхождения (бюджетные средства или доход от деятельности) осуществляются только через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства.

Доходы от реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг казенными учреждениями являются одним из источников формирования доходов бюджетной системы Российской Федерации и могут быть отнесены к категории платежей, которые в обязательном порядке подлежат зачислению в бюджетную систему Российской Федерации в соответствии с нормами гражданского и бюджетного законодательства. Установленный Законом № 275-ФЗ режим использования отдельного счета предусматривает возможность совершать ряд операций с отдельного счета на иные банковские счета, то есть без открытия отдельного счета получателя средств.

Так, согласно подп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 8.3 Закона № 275-ФЗ с отдельного счета возможно списание денежных средств на иные счета в целях уплаты, в том числе иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации, установленных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, при заключении контрактов (договоров) федеральными казенными учреждениями ФСИН России в качестве головного исполнителя (исполнителя) в соответствии с Законом № 275-ФЗ не требуется открытие банковского счета в уполномоченном банке. Расчеты по таким контрактам (договорам) осуществляются только через лицевые счета, открытые в органах Федерального казначейства.

5. Закупаемые товары, работы, услуги должны быть только российского происхождения.

Основание: *постановление Правительства РФ от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства»* (далее – постановление Правительства РФ № 9).

Комментарий: на товары, попавшие в перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ № 9, действует полный запрет на допуск в части иностранного проис-

хождения. На товары, работы, услуги, не указанные в перечне, запрет действует на все страны, за исключением стран Евразийского экономического союза: Россия, Беларусь, Казахстан, Армения, Кыргызстан.

6. Начальная максимальная цена контракта должна формироваться с учетом постановлений Правительства от 28 апреля 2015 г. № 407 «О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу» (далее – постановление Правительства РФ № 407) и от 17 февраля 2017 г. № 208 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Основание: *постановление Правительства РФ № 407:*

«28. В случаях, предусмотренных настоящим Положением, начальная (максимальная) цена государственного контракта, а также цена государственного контракта с единственным поставщиком может определяться с применением одного или нескольких методов: метода предельного уровня цены; затратного метода; аналогового метода.

Кроме указанных методов государственный заказчик и головной исполнитель (исполнитель) вправе применить иные методы в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при условии обоснования целесообразности их применения либо невозможности применения указанных методов».

Комментарий: при закупках учреждениями и территориальными органами вещевого имущества сотрудников, а также продуктов питания целесообразно помимо цены, установленной ФСИН России, для обоснования начальной максимальной цены контракта применять метод сопоставимых рыночных цен, используя предлагаемые цены учреждениями УИС (приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»).

7. В ходе исполнения контракта при условии перечисления аванса головному исполнителю заказчик должен осуществлять контроль за целевым использованием.

Основание: *ст. 7 Закона № 275-ФЗ «Государственный заказчик:*

...9) осуществляет контроль за целевым использованием головным исполнителем бюджетных ассигнований, выделенных из федерального бюджета на оплату поставок продукции по государственному оборонному заказу».

Комментарий: порядок осуществления контроля за целевым использованием правовыми нормами не регламентирован, поэтому может осуществляться в любой документально подтвержденной форме. Норма становится особенно актуальной, когда головной исполнитель нарушает условия контракта, например, сроки поставки. В этом случае заказчик должен доказать факт осуществления контроля.

Вышеперечисленные особенности осуществления закупок в рамках государственного оборонного заказа не являются исчерпывающими и могут детализироваться, тем не менее именно по семи выделенным аспектам заказчики в большинстве случаев допускают нарушения.