

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»
Факультет внебюджетной подготовки
Кафедра профессиональных дисциплин

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

Тема: **Административно-правовые основы публичных закупок в органах внутренних дел Российской Федерации**

Выполнил:

студент 151-3С группы 6 курса

Зайнуллин Радмир Мидхатович

Научный руководитель:

заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук
подполковник внутренней службы
Малолеткина Наталья Сергеевна

Рецензент:

начальник ОП № 2 УМВД России по
городу Самаре,
полковник полиции
Борзых Александр Александрович

Решение начальника кафедры о допуске к защите

Дата защиты 25.06.2021

допущена
Оценка 4 (хорошо)

Самара
2021

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
ГЛАВА 1. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	6
1.1. Правовые нормы в механизме административно-правового регулирования закупок для органов внутренних дел	6
1.2. Административно-правовые отношения, возникающие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел	15
ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	29
2.1. Государственный контроль закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел.....	29
2.2. Меры административного принуждения, применяемые в целях обеспечения законности и эффективности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел.....	39
Заключение.....	54
Библиографический список	57

Введение

Актуальность темы. Принятая в Российской Федерации модель обеспечения потребностей государственных органов, получившая легальное наименование «контрактная система». Данная модель, в отличие от советской распределительной, устанавливает преимущественно конкурсный порядок проведения закупок и нацелена в первую очередь на рациональное расходование бюджетных средств при обеспечении высокого качества товаров, работ и услуг. Актуальность темы обусловлена наличием комплекса правовых и организационных обстоятельств, негативно влияющих на эффективность расходования средств федерального бюджета на обеспечение потребностей органов внутренних дел в товарах, работах и услугах.

За все годы функционирования контрактной системы законодателю и правоприменителю не удалось достичь заявленных целей, множество правовых конфликтов, разрешаемых Федеральной антимонопольной службой и судами, значительный объем публикуемых аналитических материалов, в том числе работ монографического характера, свидетельствуют о наличии существенных проблем как теоретического, так и практического характера. Неэффективность контрактной системы в органах внутренних дел угрожает федеральному бюджету, что существенно обостряет имеющиеся проблемы, в том числе и те, на которые неоднократно указывали Президент РФ и Председатель Правительства РФ.

Законодательство о контрактной системе не учитывает специфику органов внутренних дел, имеющих уникальную организационную структуру, в которой полномочия по участию в государственных закупках распределены по-разному, в зависимости от характера закупаемых товаров, работ и услуг. В отдельных случаях применяется смешанная модель, включающая элементы распределительной системы. Не в полной мере учитывает законодательство и то обстоятельство, что МВД России является

потребителем широкого спектра товаров, работ и услуг, что обуславливает одновременное использование различных схем организации закупок.

Объектом исследования выступают общественные отношения, в рамках которых осуществляется закупка товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, которые определяют современное состояние механизма административно-правового регулирования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел и его функционирование.

Цель исследования состоит в определении правовых средств, обеспечивающих законность и эффективность в сфере размещения заказа на закупку товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел.

Поставленная цель диссертационного исследования обусловлена решением следующих **задач**:

- определить правовые нормы в механизме административно-правового регулирования закупок для органов внутренних дел;
- рассмотреть административно-правовые отношения, возникающие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел;
- описать государственный контроль закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел;
- изучить меры административного принуждения, применяемые в целях обеспечения законности и эффективности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел.

Методы исследования. В работе использовались такие, как:

- общенаучный метод (системный и логический подход, статистический, структурно-функциональный), который позволил выявить основные тенденции и закономерности развития изучаемого объекта;
- частнонаучный метод (формально-юридический, сравнительно-правовой), который дал возможность выявить и описать исследуемые

явления, сопоставив их для выявления сходства и различия.

Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы. Основу теоретического обоснования проблемы публичных закупок в органах внутренних дел Российской Федерации получило отражение в работах Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, В.Я. Кикотя, А.П. Коренева, К.Б. Маркелова, А.В. Мартынова, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина, А.П. Шергина, И.Б. Шахова и др.

Структура работы определена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединенные четырьмя параграфами, заключения, библиографического списка.

ГЛАВА 1. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Правовые нормы в механизме административно-правового регулирования закупок для органов внутренних дел

Для рассмотрения и раскрытия механизма административно-правового регулирования размещения заказа на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел (далее – ОВД) совершенно необходимо обратиться к общей теории права о механизме правового регулирования.

Правовое регулирование преследует цель упорядочить поведение участников общественных отношений, что достигается путем последовательного применения административно-правовых средств¹. Действительно, для того, чтобы упорядочить поведение участников общественных отношений, необходимо последовательное использование правовых средств.

Каждый элемент механизма административно-правового регулирования играет свою исключительную роль в регулировании поведения людей и возникающих в связи с этим общественных отношений. Норма права – средство, в котором устанавливается должное правило поведения, состояние. Общественное правоотношение – это такое средство, которое организует и претворяет в жизнь установленное правило поведения, состояние. Акт применения права – это такое средство, с помощью которого корректируется закрепленный порядок претворения в жизнь установленного правила поведения.

¹ Коренев А. П. Административное право России: учебное пособие / А.П. Коренев. – М.: Эксмо, – Ч. 1. – 2006. – С 40.

Совместное действие этих элементов и составляет механизм правового регулирования. Рассмотрим их по отдельности.

Становление и развитие государственных закупок в России происходит в течение достаточно продолжительного времени. Мы не будем описывать их историю, так как уже имеется много работ на эту тему². Анализ представленной литературы показал, что началом введения контрактной системы закупок можно считать Указ Президента РФ от 1997 г.³ Этот правовой акт фактически стал тем правовым документом, в котором установились принципы и основные правила закупок для нужд государства, характерные для контрактной системы. Заложенные в указанном правовом акте идеи, принципы и правила организации государственных закупок были усовершенствованы, доработаны и, в последствие, развились в существующую ныне контрактную систему закупок. Базовым нормативным актом, регулирующим сферу закупок в наше время, является Федеральный закон № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ «О контрактной системе закупок»).

Исходя из содержания ст. 2 этого Закона, правовую основу законодательства о закупках составляют Конституция РФ, Бюджетный кодекс РФ, Гражданский кодекс РФ и другие федеральные законы.

Конституция РФ – как основной закон государства – закрепляет основные правовые начала, на которых основывается все законодательство.

² Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. – 2013. – № 4. – С. 34; Веденеев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. – М.: Изд-во МЭИ, 2005. – С. 115; Становление рыночной системы государственных закупок в России / В. И. Смирнов, Н. В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. – Казань: Изд-во НПО БизнесИнформСервис. – 2000. – С. 221; Немцова Н.В. Развитие системы управления государственным заказом в Российской Федерации: Монография / Н.В. Немцова, А.А. Хорошавин. – Омск: Изд-во ИПК Макшеевой Е.А., 2011. – С 100.

³ Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

Во-первых, ч.1 ст.8 Конституции России гарантируют «единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

Во-вторых, в ст. 34 представлено право каждому свободно использовать свои способности и имущества для осуществления любой, не запрещенной законодательством России экономической деятельности. Единственное ограничение состоит в том, что не допустима деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Как отмечено выше, в законодательстве о контрактной системе закупок немалую роль играют Гражданский и Бюджетный кодексы РФ. В Гражданском кодексе разъясняются основные термины, правила осуществления отдельных видов закупок, содержится ряд прав и обязанностей заказчика, поставщика и т.д.

Например, в Гражданском кодексе РФ содержится перечень юридических лиц и основные положения об этих лицах, которые являются основными исполнителями заказов.

В Бюджетном кодексе также имеются термины, правила, дополнения, значимые для сферы закупок, содержится ряд прав и обязанностей заказчика и др.

Например, в ст. 73 Бюджетного кодекса РФ содержится норма, которая обязывает заказчика, как получателя бюджетных средств, вести реестр закупок, осуществленных без заключения контракта.

Закон «О контрактной системе закупок» является системным для отношений в сфере закупок. Как отмечено в ч. 1 ст. 2 этого Закона: «Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается... состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения... Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие

указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону». Тем самым законодателем обозначен приоритет специального законодательства над общим, на что указал и Конституционный суд Российской Федерации.

Например, Федеральный закон № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» регулирует закупки унитарных предприятий, когда они осуществляются за счет грантов, переданных безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, а также если в качестве исполнителя контракта привлекается по договору иное лицо, за исключением закупок, осуществляемых у единственного поставщика.

По целям осуществления закупок выделяют государственный оборонный заказ, т.е. закупка таких товаров, работ и услуг, которые приобретаются в целях обеспечения обороны и безопасности государства. Подобные отношения регулируются Федеральным законом № 275-ФЗ от 29.12.2012 г. «О государственном оборонном заказе».

Мы видим, что наличие трех законов, регулирующих закупки, фактически показывает стремление законодателя обособить отдельные виды закупок.

Общие антимонопольные требования к торгам установлены в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Например, в ч. 1 ст. 17 данного Закона перечислены запрещенные действия, которые ограничивают конкуренцию (создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимуществ; координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников; нарушение порядка определения победителя или победителей торгов и т.д.). Также он содержит иные запреты и ограничения, при наличии которых суд может признать конкретную закупку недействительной.

Кроме того, во исполнение ФЗ № 44-ФЗ от 05.03.2013 г. было принято около 190 подзаконных актов, из них 111 – действующих, в том числе: 81

постановление Правительства Российской Федерации; 8 Распоряжений Правительства Российской Федерации; 22 ведомственных приказа⁴. Мы видим, что законодательство, регламентирующее сферу закупок, достаточно объемно, что требует немало профессионализма для его использования, в связи с этим практику его применения сравнили «с подметанием пола железным ломом». Согласимся с позицией Р. Б. Осокина, который в качестве одного из недостатков контрактной системы выделяет неупорядоченность нормативных предписаний, большой объем нормативного материала, а также высокую динамику вносимых в него изменений⁵. Действительно, редакция Закона «О контрактной системе закупок» претерпела множество изменений. Так с момента его принятия и до 31 января 2018 г. было внесено 48 изменений Федеральными законами. Закон о контрактной системе регулирует закупку как единый цикл, который состоит из таких этапов как: планирование, осуществление закупки, исполнение контракта. Каждый из этих этапов достаточно объемный и направлен на достижение единой цели, стоящей перед всей системой закупок.

Из анализа ФЗ «О контрактной системе закупок» мы можем сделать вывод, что к основным направлениям и задачам реализации действующей контрактной системы относятся: охрана бюджетных средств (экономия), охрана интересов заказчика (качество продукции), общегосударственные интересы (минимизация коррупции), безопасность государства (охрана государственной тайны), интересы частного сектора (конкуренция, импортозамещение, поддержка малого предпринимательства и т.д.). Вся система закупок направлена на регулирование и защиту этих объектов. Защита и регулирование осуществляется за счет внесения соответствующих

⁴ Бюллетень Счетной палаты № 7 (июль) 2017 г. Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/bulletin-of-the-accounting-chamber-7-july> (Дата обращения 07.03.2021).

⁵ Осокин Р. Б. Организационно-правовые проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и роль органов прокуратуры в их разрешении. – Вестник Московского Университета МВД России. – № 8, 2016. – С. 134.

изменений и дополнений в нормативные акты. Причем важно, чтобы эти изменения носили системный характер.

Государственная программа определяется Правительством Российской Федерации. В Постановлении Правительства РФ⁶ определены основные программы и подпрограммы, реализация которых возложена на органы внутренних дел. Для реализации закрепленных программ необходимо проведение соответствующих мероприятий, которые утверждаются Министерством Финансов России.

В виду того, что государственные закупки составляют единый цикл, систему, то несогласованность отражается и в процедуре обоснования, порядок и форма которого определены в Постановлении Правительства РФ.⁷ В ходе её осуществления должностными лицами заказчика указываются сведения о необходимости того или иного товара; как он будет способствовать достижению намеченных результатов; почему именно этот продукт, а не другой является наиболее эффективным для достижения целей. В представленном нами случае обосновать закупку будет затруднительно, так как фактически отсутствуют правовые основания для ее осуществления. О бессистемности правового регулирования закупок свидетельствует и отсутствие нормативной согласованности потребностей заказчика, и результат, который должен быть достигнут при обеспечении этой потребности. Устанавливается задача, имеется потребность, но ее выполнение невозможно, так как нет нормы, которая определяла бы

⁶ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: Постановление Правительства РФ № 345 от 15.04.2014 (ред от 3 февраля 2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 мая 2021 г.

⁷ Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 (ред. от 27.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 мая 2021 г.

планируемый результат. В виду этого государственному заказчику в лице органов внутренних дел в ряде случаев невозможно произвести закупку. Рассмотрим такую ситуацию на примере закупки карандашей.

У заказчика есть потребность в текущих расходных материалах в виде канцелярских товаров, в частности, карандашей для осуществления своих функций, согласно имеющимся нормам положенности.

Сведения об объемах финансового обеспечения для осуществления закупок товаров, работ и услуг для обеспечения потребностей содержатся в бюджетной смете соответствующего учреждения. Более того, представленная информация о выделенных денежных средствах разбита согласно пунктам расхода государственного органа. Каждый из этих пунктов имеет свой код бюджетной классификации расходов. Это значит, что все лимиты денежных средств, выделенных для закупок какому-либо государственному органу, подлежат целевому расходованию согласно этой классификации. Однако, если имеется цель, то ее достижение оценивается исходя из полученных результатов. Следовательно, закупка любого товара, работы или услуги должна способствовать достижению установленной цели или заявленному результату.

В практике не мало случаев, когда подрядчик для исполнения заключенного контракта прибегает к помощи субподрядчика. При чем объем такой помощи не ограничен. Это может быть, как 1% исполнения контракта, так и все 100%. Получается, что контракт фактически может исполнить субподрядчик. Причины привлечения субподрядчиков могут быть самые разные, это как наиболее качественное исполнение контракта основным поставщиком, так и неспособность генерального подрядчика исполнить контракт. Поэтому у заказчика появляется необходимость в принятии профилактических мер от недобросовестности поставщика.

В связи с этим в Постановлении Правительства Российской Федерации⁸ закреплена обязанность предоставить сведения заказчику о субподрядчиках, заключивших договор с поставщиком, цена которого составляет более 10 процентов от цены контракта, которая установлена. Итак, сформированные на стадии планирования документы необходимо разместить в информационной системе (далее – ЕИС). Сначала они размещаются для того, чтобы казначейство могло проверить их в рамках своего контроля. В случае его прохождения план закупок и план-графика закупок размещаются в ЕИС для всеобщего доступа. Механизм планирования был введен с целью повышения уровня конкуренции и прозрачности закупок.

В исследуемой области востребована контрактная система, порядок организации которой указан в соответствующем Федеральном законе. В нашем случае контрактная система признается как самый эффективный, удачный и верный способ организации закупок. Соответственно, иные способы принимают рецессивный характер и понемногу претерпевают изменения и начинают адаптироваться под доминирующий. Здесь имеется в виду то, что изменяются те или иные подходы в регулировании отношений, идет перераспределение субъектов его применения. Примером этого служит переход закупок государственных и муниципальных унитарных предприятий под сферу действия контрактной системы, что привело к сокращению количества оснований его применения и субъектов.

В настоящее время именно ФЗ-44 «О контрактной системе закупок» имеет наибольший регулятивный охват в сфере закупок для всех тех, кто действует от лица государства.

⁸ Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию: Постановлении Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 г. № 775 // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

Это отмечает и О.А. Беляева, утверждая, что требования действующего Закона «О контрактной системе закупок» демонстрируют тенденцию на четкое стремление законодателя установить единые закупочные стандарты, в конечном счете этот Закон обретет форму «закупочного кодекса», станет обязательным, единственным и едиными Законом для всех заказчиков. Как нам представляется, в ближайшее время положение не изменится. В связи с этим согласимся с позицией данного автора. Действительно, объективно назревает необходимость в совершенствовании законодательства, регулирующего сферу закупок.

Так В.В. Кикавец пишет, что исследование источников административно-правового регулирования государственного заказа привело его к выводу о необходимости их систематизации. В связи с чем им предложено разработка Кодекса государственного заказа.⁹ На наш взгляд, кодификация в данном случае будет являться действенным средством систематизации. Причиной этому послужило стремительное развитие информационных технологий. С переходом в информационное пространство необходима будет полная переработка действующих норм. В связи с этим работа по систематизации законодательства по средствам кодекса на переходной стадии носит практический характер.

Итак, рассмотрев вопросы, касающиеся правовых основ механизма правового регулирования размещения заказа на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, приходим к следующим выводам:

1. За более чем 20-ти летнее развитие контрактной системы закупок сформировалась ее правовая основа и структура.

2. В развитии правовой основы закупок товаров, работ и услуг просматривается тенденция к унификации форм и методов закупки.

⁹ Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дисс. ... канд.юр. наук. – Москва, 2010. – С. 128.

3. Существующая правовая основа характеризуется неупорядоченностью, обусловленной многочисленными изменениями и стремлением обособить различные виды закупок.

4. Выявленные противоречия и проблемы, в том числе, существенные: отсутствие ряда понятий, пробелы в организации планирования и осуществления закупок, отсутствие должного взаимодействия между органами исполнительной власти в вопросах регулирования контрактной системы – являются преградой для нормального осуществления закупок.

1.2. Административно-правовые отношения, возникающие в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел

Следующим элементом механизма административно правового регулирования являются правоотношения.

Научная ценность понятия правоотношения заключается в том, что оно раскрывает эффективность права в его неразрывной связи с регулируемым им общественными отношениями¹⁰. Одним из оснований классификации правоотношений является отраслевой признак права. Согласно ему, правоотношения подразделяются на:

- конституционно-правовые;
- уголовно-правовые;
- гражданско-правовые;
- административно-правовые.

Административно-правовые отношения различными исследователями определяются по-разному.

¹⁰ Халфина Р. О. Общая теория правоотношений. / Халфина Р.О. - М.: Юрид. лит., 1974. – С. 36.

Так Д.Н. Бахрах под ними понимает «регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления. В административно-правовом отношении стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, урегулированных административно-правовой»¹¹. В.Я. Кикоть понимал административно-правовое отношение (административное правоотношение) «как общественное отношение, возникающее в административно-публичной сфере и урегулированное нормами административного права»¹². Какое бы определение административно-правовым отношениям не давали, отличительной особенностью их является то, что они урегулированы административно-правовой нормой, которая, как отмечено выше, является первоначальным звеном механизма правового регулирования, а также они возникают в сфере государственного управления.

Административные правоотношения не зарождаются сами по себе, у них есть определенные предпосылки. К ним относятся:

- наличие административно-правовой нормы;
- наличие правосубъектности у сторон;
- юридический факт, предусмотренный административно-правовой нормой.

Вопрос правовой природы правоотношений, возникающих в связи с размещением государственного заказа на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, неоднозначный.

Часть исследователей относят отношения в сфере закупок к области частного права. К примеру, Д.С. Никольский считает, что отношения в сфере закупок регулируются, в первую очередь, нормами гражданского права,

¹¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. – 2008. Режим доступа: http://be5.biz/administrativnoe_pravo/administrativnyepravootnosheniia.html. (Дата обращения 13.03.2021).

¹² Кикоть В. Я. Административное право: учебник. – 2012. Режим доступа: http://be5.biz/administrativnoe_pravo/administrativnyepravootnosheniia.html. (Дата обращения 13.04.2021).

поэтому в них преобладает частно-правовая природа¹³. Другие исследователи относят правоотношения в сфере закупок к публичной сфере. Так, М.С. Соловьев указал, что в виду особой процедурной формы отношений при осуществлении закупок, регламентации нормами административного права деятельности публичных образований, активного применения норм государственного принуждения можно говорить о том, что правоотношения в сфере закупок являются административно-правовыми¹⁴. Мы относимся к той категории лиц, которые считают, что правоотношения в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел Российской Федерации являются административно-правовыми.

Административно-правовым отношениям, возникающим в связи с размещением государственного заказа на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, присущи следующие признаки:

- они возникают по инициативе одной стороны с согласия другой;
- определенность участников (заказчик – орган внутренних дел) – исполнитель (подрядчик, обеспечивающий нужды); заказчик – ФАС; исполнитель – ФАС);
- участники правоотношений обладают определенными правами и обязанностями по отношению друг к другу.

Административно-правовые отношения имеют свою структуру. Обязательными элементами структуры административных правоотношений являются субъект, объект и содержание.

Так начальным элементом административно-правовых отношений является субъект. Но в советской литературе существовала точка зрения, что субъект не является структурным элементом правоотношений.

¹³ Никольский Д. С. Понятие и правовая природа отношений, возникающих с заключением контрактов на поставку товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Режим доступа: <http://www.eurasilegel.info/index.php> (Дата обращения: 24.02.2021).

¹⁴ Соловьев М. С. К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере закупок. Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5841>. (Дата обращения: 24.02.2021).

Под субъектами административно-правовых отношений понимаются участники, обладающие правосубъектностью состоящей из: правоспособности, т.е. способности иметь юридические права и обязанности; дееспособности, т.е. способности приобретать и осуществлять права и обязанности; деликтоспособности, т.е. способности отдавать отчет своим действиям и бездействиям и нести за них ответственность.

Таковыми субъектами административных правоотношений, возникающих в связи с размещением заказа на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, являются: заказчик, конкурсная комиссия заказчика, контрактная служба (контрактный служащий) заказчика, исполнитель (организация, компания), контролирующий орган (Федеральная антимонопольная служба РФ, Счётная палата РФ, Казначейство России, Министерство Финансов России).

Перед тем как перейти к непосредственному рассмотрению субъектов административно-правовых отношений, возникающих в процессе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд ОВД, для удобства разделим их на три группы: 1 группа – субъекты, непосредственно участвующие в процедуре закупки; 2 группа – те же субъекты, но обладающие полномочиями в сфере её административно-правового регулирования; 3 группа – субъекты, осуществляющие администрирование данной сферы деятельности.

Субъекты, непосредственно участвующие в процедуре закупки: заказчик – «государственный или муниципальный заказчик, либо бюджетное учреждение, осуществляющие закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и иных средств»¹⁵. Так законодатель определяет, что основным средством финансирования государственного заказа являются субсидии, предоставленные из бюджета

¹⁵ О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

РФ. Это значит, что государственный орган принимает соответствующие бюджетные обязательства, которые выражаются в обязанности публично-правового образования (Российской Федерации) или действующего от его имени казенного учреждения, что обусловлено нормативно-правовым актом, договором или соглашением предоставить физическому или юридическому лицу и т.д. средства из бюджета в соответствующем финансовом году. Принятие бюджетных обязательств, согласно ст. 219 Бюджетного кодекса РФ, осуществляется получателем бюджетных средств путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или на основании правовых актов и соглашений. В результате принятия таких обязательств государственный орган получает статус заказчика.

В качестве заказчика выступает конкретный орган внутренних дел – МВД РФ. Как нами уже отмечено, для того чтобы выступать в качестве субъекта правоотношений необходимо обладать правосубъектностью. Говоря о правосубъектности органов внутренних дел Российской Федерации отметим, что в действующих правовых актах представлена их двойственная природа.

Правосубъектность МВД РФ определена в соответствующем Положении¹⁶. Согласно ему, МВД РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. В то же время, согласно п. 22 указанного Положения, у МВД России имеются свои печати, штампы, в том числе печать с изображением Государственного герба Российской

¹⁶ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 01.06.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 10 июня 2021 г.

Федерации, утвержденного образца бланки, а также открываемые в соответствии с законодательством России счета, в том числе валютные.

Это значит, что правосубъектность органов внутренних дел, как субъекта административно-правовых отношений, определяется его функционированием как органа исполнительной власти государства, а гражданских, видимо, - как юридического лица.

Таким образом и проявляется некая двойственность государственного органа. Согласимся с точкой зрения Г. Ф. Шершеневича, отрицающего двойственность государства. Он обуславливает это тем, что государство выступает как публичный орган и государство-казна. Представляется, что вопрос выбора того или иного образа определяется собственным желанием государства. Следовательно, такая двойственность проявляется и в его роли. В связи с этим он не признает государство как субъект частно-правовых отношений. Он полагает, что как бы мы не подходили к государству и в каком бы виде оно не представлялось, всегда будет только общественный интерес. Несмотря на то, что государство и частное лицо могут противопоставляться, они не сопоставимы. Поэтому, как он считает, те имущественные отношения, в которые вступает государство с субъектами гражданского права по гражданско-правовым договорам, подлежат отнесению к публичному праву¹⁷. В связи с этим мы также полагаем, что создавшаяся своего рода двойственность государственного органа не является основанием для отнесения отношений этого органа во всех сферах жизнедеятельности, в том числе и имущественных, к частному праву. На наш взгляд, немислимо отождествлять государственный орган и, к примеру, индивидуального предпринимателя. К тому же, как верно отмечено В.И. Кобелевским, в отношениях власти и гражданина субъекты не являются

¹⁷ Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 2, 3, 4. – М.: Изд-во «Юридич. колледж МГУ», 1995. – Т. 2. – С. 146.

юридически равными. Власть в одностороннем порядке может применять административное принуждение, издавать приказы, распоряжения¹⁸.

Что касается нашего вопроса, в п. 88 того же Положения сказано, что МВД РФ наделен полномочиями на осуществление закупки товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Этот акт в целях реализации возложенных на МВД РФ полномочий наделяет его правом: «осуществлять функции государственного заказчика при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в том числе функции государственного заказчика по капитальному строительству, реконструкции, текущему и капитальному ремонту объектов системы МВД России, а также по жилищному строительству».

Территориальные подразделения ОВД на уровне субъекта и районного уровня также имеют полномочия на осуществление закупок. Однако, в отличие от Министерства внутренних дел РФ, указанные органы не обладают правом осуществления функции государственного заказчика. По-видимому, это обусловлено тем, что Министерство – как распорядитель бюджетных средств - распределяя доведенные денежные лимиты среди своих подразделений, фактически передает полномочия на осуществление функций государственного заказчика от своего имени. Это означает, что территориальный орган, осуществляя закупки необходимых товаров, работ и услуг для своих нужд, априори действует от лица всего Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое в свою очередь выступает от имени Российской Федерации. При возникновении различных ситуаций, связанных с невыполнением территориальным органом своих обязательств, ответственность несет МВД РФ. Видимо, поэтому за органами внутренних

¹⁸ Кобалевский В. В. Советское административное право. – Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. – С. 43.

дел не закреплено право на осуществление функции государственного заказчика.

Таким образом, мы видим, что МВД РФ обладает государственно-властными полномочиями на осуществление закупок. Государственно-властные полномочия сопряжены с властной деятельностью, а именно, с воздействием управляющей стороны на волю управляемой. Иными словами, такие отношения основываются на власти и подчинении.

Несмотря на это, представителями теории о частно-правовой природе отношений в сфере закупок приводятся доводы, что отношения государственного заказчика и исполнителя основаны на равенстве, а не на власти и подчинении.

По мнению А.В. Винницкого, указанная характеристика публичных правоотношений изжила себя. Большинство отношений, складывающихся в публичном администрировании, возникают по инициативе и в интересах частных лиц либо по обоюдной инициативе частных лиц и публичной администрации, несмотря на это в них все равно реализуется публичная функция¹⁹. Она осуществляется через закупки необходимых товаров, работ, услуг.

Повторим, что в органах внутренних дел закупка необходимых товаров, работ, услуг осуществляется согласно имеющимся нормам положенности, утвержденным Приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, а не исходя из свободы воли заказчика, как это действует в гражданско-правовых отношениях. Также есть ряд материально-технических ресурсов, которые устанавливаются Правительством России. Для осуществления и ведения закупочной деятельности заказчик, исходя из совокупного годового объема закупок, создает или контрактную службу, или контрактного управляющего. Первая создается при превышении общего

¹⁹ Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 83.

годового объема закупок более ста миллионов. В противном случае заказчик назначает должностное лицо (контрактного управляющего), ответственное за осуществление закупок, включая исполнение контракта.

Правосубъектность контрактной службы в органах внутренних дел определена Приказом МВД РФ № 177 от 26.03.2014 г. «О контрактной службе».

Свои полномочия контрактная служба осуществляет на разных стадиях процедуры закупок.

1. На этапе планирования закупок:

1) разрабатывает план закупок, подготавливает и вносит в него изменения, размещает его в ЕИС и внесенные в него изменения;

2) устанавливает в ходе обоснования закупок соответствие планируемой закупки целям осуществления закупки и законодательству в сфере закупок;

4) осуществляет подготовку описания объекта закупки в документации о закупке и т.д.

5) Из приведенных полномочий хочется отметить организацию консультаций с поставщиками (подрядчиками, исполнителями).

К сожалению, в настоящее время отсутствует должное правовое регулирование этого полномочия. Не имеются четкие требования к порядку проведения таких консультаций, в связи с чем ставится вопрос об отсутствии открытости и прозрачности консультаций и обеспечения равного доступа всем желающим заключить контракт.

2. На этапе осуществления закупок:

1) Уточняет и вносит изменения в обоснование цены контракта в извещениях, приглашения для участия в закрытых способах определения поставщика, закупочной документации;

2) готовит закупочную документацию, извещения об осуществлении закупок, проекты контрактов. Наряду с этим готовит и вносит изменения в

указанную документацию, в том числе в приглашения, направленные участникам закрытого способа определения поставщика;

3) производит на основании решений, принятых комиссией по осуществлению закупок, подготовку протоколов заседаний этой комиссии.

3. На этапе исполнения контракта:

1) Обеспечивает приемку поставленной продукции;

2) организует оплату поставленной продукции;

3) осуществляет взаимодействие с исполнителем при изменении, расторжении контракта и т.д.

Из приведенного перечня видно, что круг таких полномочий достаточно широк. К сожалению, на практике контрактному управляющему трудно их осуществить, так как не регламентирован порядок его действий по их осуществлению. Кроме того, как показывает практика, функции контрактной службы (контрактного управляющего) распределяются на иные функциональные подразделения. В дальнейшем это приводит к конкуренции и неравному распределению ответственности между членами контрактной службы (контрактным управляющим) и иными подразделениями заказчика. Поэтому необходимо регулирование порядка действия контрактного управляющего (контрактной службы) по осуществлению возложенных полномочий.

Следующим субъектом является комиссия по осуществлению закупок. Правосубъектность этого субъекта при закупках для нужд МВД РФ определена Приказом МВД России²⁰. Целью создания такой комиссии является определение исполнителя. Комиссия состоит из председателя и членов комиссии, которых устанавливает заказчик. Не все лица могут войти в состав комиссии. Членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах определения поставщиков; лица, на которых

²⁰ Приказом МВД России от 05.03.2014 № 138 «О единой комиссии МВД России по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России» // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

заказчик может воздействовать; физические лица, которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки; лица, непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок; лица, являющиеся близкими родственниками руководителя; лица, не прошедшие повышение квалификации или профессиональную переподготовку в сфере закупок. Указанные требования к составу комиссии играют важную роль в поддержании конкуренции при определении поставщика.

Выделим такой субъект, как специализированная организация. Сразу заметим, что этот участник не является обязательным. Специализированная организация привлекается заказчиком в добровольном порядке. От лица заказчика она выполняет функции по определению поставщика или по обеспечению определения поставщика путем проведения конкурса или аукциона, разрабатывает конкурсную, аукционную документацию, размещает в ЕИС извещения, направляет приглашения принять участие в конкурентных процедурах, а также может выполнять иные функции.

Субъекты, непосредственно участвующие в процедуре закупки, но также обладающие полномочиями в сфере её административно-правового регулирования.

Как участник закупочной процедуры Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации (далее – ФАС РФ) уполномочена: осуществлять контроль в сфере закупок; согласовывать применение закрытых способов определения подрядчика; рассматривать дела и составлять протоколы об административных правонарушениях в сфере закупок.

Счетная палата Российской Федерации – этот субъект проверяет, анализирует и оценивает информацию о расходах на закупки с точки зрения законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности. Кроме того, обобщает результаты произведенного аудита и в случае, если обнаруживаются отклонения, нарушения и недостатки, счетная палата устанавливает их причины. После

анализа недостатков и причин их возникновения готовит предложения по их устранению и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок. Далее полученные сведения о результатах реализации этих предложений систематизируются, а обобщенная информация размещается в ЕИС.

Следующим элементом правоотношений является объект. Рассматривая вопросы, касающиеся объекта правоотношений, заметим, что единого понятия указанного термина в теории права нет.

Определяя объект административно-правовых отношений, возникающих в сфере государственных закупок, не стоит забывать о том, что на определенной стадии закупочной цепи появляются новые субъекты, а в связи с этим и новые правоотношения, которые имеют свои уникальные объекты.

К примеру, объектом правоотношений, возникающих на этапе планирования, являются действия контрактной службы (контрактного управляющего), направленные на размещения извещения в единой информационной сети. На стадии осуществления закупок объектом правоотношений являются действия заказчика и поставщика, направленные на заключение контракта.

Несмотря на то, что отдельный этап закупочной процедуры имеет свой объект, все же можно выделить общий объект правоотношений в сфере закупок. Им являются потребности заказчика, выраженные в его актах поведения.

Итак, потребности, выраженные в актах поведения заказчика (подразделение ОВД), являются объектом административно-правовых отношений в области закупок для обеспечения нужд ОВД.

Последний элемент структуры – это содержание правоотношений. Они составляют юридические права и обязанности субъектов этих отношений. Одновременно с тем исследователи делят содержание правоотношений на части, среди которых выделяют: юридическое и материальное.

Юридическое содержание правоотношения составляют субъективные юридические права и обязанности, а материальное содержание – вытекающее из установленных прав и обязанностей должное поведение субъектов²¹. Ю. М. Козлов, например, материальное содержание относит к объекту правоотношения и считает, что таким объектом является поведение людей²². Юридическое содержание правоотношений составляют субъективные права и обязанности. Субъективное право - это своего рода мера поведения, которая дозволена субъекту. Это значит, что он может выбирать действовать или не действовать таким образом. Субъективная обязанность в свою очередь определяет меру должного, необходимого поведения. Субъект не волен выбирать способ этого поведения – она строго определена. Единственное, что в этом случае может сделать субъект, это воздержаться от ее исполнения или, если это мера юридической ответственности, претерпеть.

Среди субъективных прав выделяют: 1. Те, которые сводятся к одному лишь праву требования; 2. Те, которые предоставляют возможность субъекту для активного поведения.

Безусловно, содержание правоотношения состоит из двух частей. Как нам представляется, эти два элемента действительно совместно образуют содержание правоотношения. Иначе говоря, нормативно закрепленные права и обязанности в ходе реализации их субъектами правоотношения фактически получают внешнюю форму выражения – поведение субъектов. На первый взгляд все совершенно ясно. Однако, стоит учитывать, что право несовершенно и, к сожалению, не всегда в ходе правоотношения конкретные действия субъекта имеют соответствующее юридическое содержание –

²¹ Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах / С.С. Алексеев. – Т. II – М. – 1982. – С. 111.

²² Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М. – 1976. – С. 109.

субъективное право или обязанность. Рассмотрим заявленную ситуацию на примере.

Вывод по первой главе.

Таким образом, подводя итоги, приходим к выводу, что субъектами правоотношения в сфере закупок для государственных нужд являются юридически неравные стороны, с одной стороны – государственный орган, а с другой – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель.

Органы внутренних дел Российской Федерации обладают соответствующими управленческими полномочиями на осуществление закупок. В ходе осуществления полномочий по проведению закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел Российской Федерации обеспечиваются публичные интересы.

Объектом правоотношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел является потребности заказчика, выраженные в его актах поведения. Отношения в сфере закупок имеют административно-правовую природу, на что указывают следующие их признаки: юридическое неравенство сторон, возникновение в ходе управленческой деятельности, обеспечение публичного интереса.

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Государственный контроль закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел

Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев отметил, что «сегодня вопрос защищенности бюджетных средств, выделяемых на нужды ведомства, остается одним из наиболее актуальных» и потребовал «усилить контроль за приоритетными статьями расходов, активизировать работу по пресечению фактов необоснованных трат, сведению к минимуму финансовых потерь ...». В числе важнейших задач КРУ МВД (Контрольно-ревизионное управление – прим. автора) – выявление и предупреждение нарушений при осуществлении государственных закупок.

По каждому случаю несоблюдения установленных здесь законом процедур и ограничений должна проводиться тщательная проверка»²³.

И это справедливо, потому что деньги на осуществление закупок тратятся не маленькие. К примеру, Министерство внутренних дел Российской Федерации в 2016 году разместило извещений на сумму 71,9 млрд. рублей и вошло в топ-5 заказчиков по общему объему размещенных извещений²⁴. В 2015 году на сумму около двух млрд. рублей было закуплено для подразделений МВД России 43 вида различных образцов вооружений. А в общей сложности экономия за прошедший год при осуществлении закупок

²³ Прибыл ревизор. Российская газета – Федеральный выпуск № 7356(190). Режим доступа: <https://rg.ru/2017/08/24/v-mvd-naznachen-novyj-nachalnik-kontrolno-revizionnogo-upravleniia>. (Дата обращения: 03.11.2020).

²⁴ Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год. Режим доступа: zakupki.gov.ru. (Дата обращения: 22.11.2020).

составила 855,9 млн. рублей. Сэкономленные средства были израсходованы на дополнительную технику и имущество²⁵.

Ведомственный контроль – контроль вышестоящего органа по отношению к подведомственным. Он является основным видом контроля, осуществляемым в системе МВД России, проводится силами и средствами самого Министерства. Он – важное средство обеспечения законности в деятельности полиции, а также обеспечения эффективности использования имеющихся в распоряжении полиции сил и средств, так как с помощью контроля выявляются отклонения от установленных в деятельности полиции правил и принимаются меры по устранению отклонений и корректировки этих правил.

В ОВД с его помощью выявляется наибольшее количество нарушений, допущенных личным составом, а также укрепляется законность и дисциплина. «Высокая требовательность, систематический и действенный контроль и проверка исполнения являются эффективным средством укрепления дисциплины и законности, воспитания у работников исполнительной власти чувства ответственности»²⁶.

Деятельность, осуществляемая в органах внутренних дел, весьма разнообразна и требует различных форм контроля. Такое направление деятельности, как закупки для нужд органов внутренних дел, не является исключением. Данная сфера требует не меньшего, а, возможно, даже и большего контроля со стороны руководства ведомства.

Ведомственный контроль в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд системы МВД России установлен ФЗ «О контрактной системе закупок». Порядок его проведения согласно ст.100 данного закона, определяется Правительством Российской Федерации.

²⁵ Об итогах деятельности ДТ МВД России в 2015 году. Режим доступа: https://дт.мвд.рф/dejatelnost/Publikacii_i_vistuplenija/item/8376911/. (Дата обращения: 05.11.2020).

²⁶ Коренев А.П. Указ. соч. – С. 273.

Постановлением Правительства РФ от 10.02.2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» определены: общие для всех федеральных государственных органов предмет и объект контроля, его основные формы, требования к должностным лицам, осуществляемым контроль, их права и обязанности, сроки проведения.

В связи с тем, что различные государственные органы имеют свои особенности, то отдельно для каждого из них необходим свой ведомственный нормативный акт, который определял бы порядок осуществления такого контроля. Так для ОВД данным актом является Приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд».

Согласно ему, предмет ведомственного контроля, осуществляемого Министерством внутренних дел, – соблюдение подразделениями МВД России и т.д. (в том числе их контрактными службами, контрактными управляющими, комиссиями по осуществлению закупок) законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. При более тщательном анализе предмета ведомственного контроля можно увидеть, что он фактически включает в себя предметы контрольной деятельности органов, осуществляющих надведомственный контроль.

Обратившись к ч. 3 того же Регламента о ведомственном контроле в сфере закупок, мы видим, что при осуществлении в рамках ведомственного контроля мероприятий по проверке соблюдения законодательства о контрактной системе в том числе осуществляется проверка соблюдения ограничений и запретов, установленных законодательством о контрактной системе, соблюдение требований к обоснованности и обоснованию закупок, соблюдение требований о нормировании в сфере закупок и т.д. Все это является предметом контроля Федерального казначейства РФ. Как нам

представляется, это естественно, так как органы, осуществляющие надведомственный контроль, делают вывод о фактическом соответствии положения дел в проверяемой организации заявленной управленческой программе в масштабах государства, но в рамках своего предмета контроля.

Очевидно, что фактическое состояние порождается действиями должностных лиц проверяемой организации. Но, как известно, должностное лицо – это объект ведомственного контроля. Следовательно, должностное лицо организации, допустившее нарушение, которое впоследствии было выявлено органом, осуществляющим внешний контроль, компрометирует тем самым всю организацию перед субъектом контроля. Задача объекта контроля, реализующего управленческую программу, осуществить её правильно, без отклонений и нарушений. В этой связи совершенно ясно, что в предмет ведомственного контроля должны войти предметы контрольной деятельности всех органов, осуществляющих внешний контроль.

Объектом ведомственного контроля является тот, кто подвергается проверке, т.е. это могут быть должностные лица образовательных, научных организаций, территориальных подразделений органов внутренних дел и т.д.

Основным субъектом контрольной деятельности в системе МВД России является Министр внутренних дел Российской Федерации. На него возложена персональная ответственность за реализацию государственной политики, осуществление возложенных на министерство полномочий и задач

При осуществлении ведомственного контроля закупок руководитель ОВД обладает следующими полномочиями:

1. Утверждает план проверок закупок для нужд центрального аппарата.
2. Принимает решение о проведении внеплановой проверки.
3. Принимает доклад о выполнении плана проверок.
4. Подписывает уведомление о мероприятии ведомственного контроля (Центральный аппарат подписывает Заместитель министра внутренних дел РФ, курирующий деятельность ДТ МВД РФ).

5. Утверждает регламент проведения ведомственного контроля закупок.

Следующим элементом ведомственного контроля закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел Российской Федерации являются субъекты, осуществляющие контроль.

Так в п.2 Приказа МВД России от 16 мая 2016 г. № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» установлено, что за организацию и проведение ведомственного контроля в области закупок для нужд ОВД отвечает ДТ МВД России. На ряду с ДТ МВД РФ привлекаются для проведения ведомственного контроля уполномоченные должностные лица центрального аппарата и подразделений ОУМТС МВД РФ.

Как мы видим, указанный вид контроля закупок в системе МВД России осуществляется по иерархии. Например, ДТ МВД РФ осуществляет контроль за подразделениями центрального аппарата, среди которых ФКУ «Главный центр специальных перевозок МВД РФ» – Главное управление транспорта МВД России, ФКУ «Центр социальной работы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и т.д.

На окружном, межрегиональном и региональном уровнях ведомственный контроль осуществляется соответствующими подразделениями тылового обеспечения данного территориального органа.

Например, ведомственный контроль закупок для нужд подразделений ГУ МВД России по г. Москве осуществляет Управление организации тылового обеспечения.

Для эффективного осуществления ведомственного контроля закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд ОВД РФ предусмотрены формы его осуществления. Форма – это внешнее выражение чего-либо. Форма государственного контроля, как считает А.М. Тарасов, это способ производства деятельности, основанной на соответствующих принципах и

осуществляемой в пределах возложенных полномочий для наиболее результативного достижения цели контрольной деятельности²⁷.

Ведомственный контроль в сфере закупок осуществляется в форме мониторинга информации, размещенной в ЕИС и иных информационных системах и проверки: плановой, внеплановой.

Считается, что для уяснения сущности и роли данных форм контрольной деятельности целесообразно рассмотреть их в процессе описания процедуры ведомственного контроля в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел Российской Федерации.

А.Ф. Ноздрачев установил, что «административная процедура как предмет административной регламентации представляет собой официально установленное действие органа исполнительной власти, имеет фиксируемое начало (юридический факт), четко определенные стадии и сроки исполнения действия, включающее критерии и варианты принятия решений и юридически фиксируемый результат в виде стандарта исполнения»²⁸.

В связи с этим определим стадии осуществления ведомственного контроля. Как известно, отдельная стадия отличается своей непосредственной специфической деятельностью, которая является звеном для достижения общей цели и содержит специфичный состав субъектов этих отношений, свои принимаемые решения, собираемой и используемой информацией.

Рассматриваемый вид контроля производится по следующим стадиям:

1. Подготовительная;
2. Установление фактических обстоятельств дел;
3. Составление акта проверки;
4. Проверка исполнения решения:
 - 4.1. Подготовка Плана мероприятий по устранению нарушений;

²⁷ Тарасов А. М. Государственный контроль в России / А.М. Тарасов. – М., 2008. – С. 101.

²⁸ Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика. // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

4.2. Исполнения Плана мероприятий по устранению нарушений.

Итак, *подготовительная стадия*. Здесь производится анализ закупок посредством использования единой информационной системы, а также иных информационных систем. На основании полученных данных и с учетом предложений заинтересованных подразделений центрального аппарата формируется и утверждается План проверок. В него включается следующая информация: наименование проверяемого заказчика; место проверки; начало проверки, заинтересованные подразделения; период осуществления проверки.

Здесь также происходит формирование состава комиссии, которая будет осуществлять проверку. Важным требованием к членам комиссии является наличие высшего или специального образования в сфере закупок. Для того, чтобы сформировать комиссии ДТ МВД РФ направляет запросы в заинтересованные подразделения. Данные подразделения не позднее чем за 20 дней до даты проверки, указанной в Плате проверок, а при внеплановой - в течение 2-х рабочих дней со дня поступления такого запроса, направляют предложения по кандидатам, включаемым в состав комиссии. План проверок является первым актом применения права, который устанавливает правовую форму деятельности субъекта контроля. Однако для проверки конкретного объекта контроля этого недостаточно. Для этого необходимо принятие акта-уведомления о проведении контрольного мероприятия. В этом акте содержится следующая информация: наименование уведомляемого заказчика; предмет и период проверки ведомственного контроля; вид мероприятия; состав комиссии по проведению проверки; запрос о предоставлении материалов, необходимых для осуществления проверки; информация о предоставлении помещения для работы, средств связи, оборудования и других условий, средств для проведения проверки. После подписания этого акта, необходимо уведомить лиц, включенных в состав комиссии, и заказчика, в отношении которого будет произведена проверка. Копии уведомления направляются в подразделения, должностные лица

которых включены в состав комиссии. Заказчик уведомляется за 7 календарных дней, а при внеплановой проверке – за 3 календарных дня о проведении в отношении его мероприятия ведомственного контроля. После направления уведомления заказчику о проведении проверки подготовительная стадия заканчивается.

2. *Установление фактических обстоятельств дела.* В рамках этого этапа ведомственного контроля производятся все необходимые мероприятия для получения информации о состоянии предмета проверки, выявляются нарушения и их причины.

Для решения этой задачи должностные лица, осуществляющие проверку, наделены следующими правами: на получение необходимых для проведения проверки объяснений в письменной, устной и электронной форме; беспрепятственный доступ на территорию, в помещения, здания проверяемого объекта; на истребование необходимых для проведения проверок документов. Моментом окончания данной стадии является решение о составлении акта проверки.

3. *Составление акта проверки.* Комиссия, осуществившая проверку, юридически закрепляет ее результаты по средствам составления акта проверки. В нем отражаются выявленные нарушения, объем закупок, размеры причиненного материального ущерба и другие последствия допущенных нарушений, а также указываются должностные лица, допустившие нарушения. Вся информация, содержащаяся в этом документе, должна иметь документальное подтверждение, в противном случае такую информацию указывать запрещено. Этот акт подписывается председателем комиссии. В течение 2 дней с ним знакомятся руководитель заказчика и должностные лица, ответственные за осуществление закупок. Составляется он в 4 экземплярах. Один экземпляр направляется заместителю Министра внутренних дел, курирующему деятельность ДТ МВД РФ (начальнику территориального подразделения), другой вручается заказчику, третий направляется в ГУСБ МВД РФ, и последний передается в ДТ МВД РФ.

Копии акта направляются в подразделения должностных лиц, участвовавших в данном мероприятии.

4. *Исполнение решения.* Данная стадия ведомственного контроля закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел имеет свою особенность.

Важным представляется вопрос определения цели и задачи ведомственного контроля в сфере закупок. Для решения поставленной проблемы сначала установим цель, которую преследует ведомственный контроль вообще. В науке по данному поводу единой точки зрения не сложилось. Различные исследователи определяют цель ведомственного контроля по-разному.

Так В.В. Бурцев считает, что целью внутреннего контроля является «...информационная прозрачность объекта управления для возможности принятия эффективных решений»²⁹.

Согласимся с мнением этого исследователя. Действительно, посредством ведомственного контроля перед субъектом управления открываются все недостатки, недоработки, проблемы, недочеты, вытекающие из принятых управленческих решений. С помощью контроля возможна корректировка этих решений для получения большей эффективности.

Аналогичную точку зрения имеют Соломатина Е.А. и Сосновская Ю.Н., которые указывают, что «цель внутриведомственного контроля полиции – отобразить реальное состояние действительности в работе полиции, соблюдении должностными лицами принципа законности и возможная корректировка процессов управления»³⁰.

Наиболее точно, по нашему мнению, определила цель ведомственного контроля Н.С. Манова. С её точки зрения, это обеспечение соответствия

²⁹ Бурцев В.В. Организация системы внутреннего контроля коммерческой организации. – М.: Экзамен, 2008. – С. 16.

³⁰ Соломатина Е.К., Сосновская Ю.Н. К вопросу о ведомственном контроле за деятельностью полиции / Вестник института мировых цивилизаций. – № 10, 2015.. – С. 35.

организации деятельности подконтрольного органа (подразделения) требованиям законодательства РФ, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, исполнения управленческих решений руководства МВД России»³¹.

Это объясняется тем, что государственный контроль направлен на реализацию политики государства, а ведомственный контроль является видом такого контроля, поэтому в первую очередь он направлен на обеспечение соответствия деятельности государственного органа в соответствующей части заявленной государственной политики, которая выражается через соблюдение подконтрольным органом требований нормативно-правовых и управленческих актов.

В процессе осуществления управления руководителем принимаются различные решения, издаются управленческие акты, соответственно, возникает необходимо проверять их исполнение. Следовательно, направлением ведомственного контроля является проверка исполнения управленческого решения.

Например, представим, что руководитель органа внутренних дел РФ принимает решение, согласно нормам положенности, о закупке Н-ского товара, работы или услуги. Соответственно, необходимо проверить, было ли исполнено данное решение, включен ли указанный товар, работа, услуга в планы закупок, а в дальнейшем, в соответствии с графиком, был ли закуплен указанный товар.

Таким образом, цель ведомственного контроля закупок продукции для обеспечения потребностей ОВД РФ заключается в обеспечении наиболее полного и качественного удовлетворения потребностей органов внутренних дел.

³¹ Комментарий к федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» по ред. Н. С. Мановой // СПС «КонсультантПлюс».

Для достижения намеченной цели необходимо определить задачи ведомственного контроля, т.е. те условия, которые способствуют достижению этой цели.

Итак, с учетом имеющихся задач и их корректировки можно обозначить задачи ведомственного контроля закупок товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел:

1. Мониторинг закупочной процедуры, осуществляемой подконтрольными подразделениями на соответствие законодательству РФ о контрактной системе закупок и принятым управленческим решениям;
2. Выявление нарушений при проведении закупок;
3. Контроль за своевременным и полным устранением выявленных в ходе ведомственного контроля нарушений и недостатков;
4. Выявление и анализ причин возникновения нарушений и недостатков в ходе проведения закупок;
5. Разработка рекомендации и предложения для совершенствования действий заказчиков при проведении процедуры закупок;
6. Разработка рекомендаций и предложения для совершенствования организации и проведения ведомственного контроля.

2.2. Меры административного принуждения, применяемые в целях обеспечения законности и эффективности в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел

Следующим средством обеспечения законности и эффективности закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел являются меры административного принуждения.

Как отмечает А. В. Мелехин, «административно-правовое регулирование носит государственно-властный характер, поэтому реализация административно-правовых норм, действие механизма

административно-правового регулирования гарантируется при необходимости мерами государственного принуждения»³².

Действительно, меры государственного принуждения во многом являются тем инструментом, который обеспечивает реализацию правовых предписаний в тех случаях, когда со стороны субъекта права присутствует нежелание их реализации или допущено нарушение при их реализации. Так как правовые предписания содержатся в нормативных актах, а те, в свою очередь, составляют законодательство, которое создает, определяет режим законности, то меры принуждения являются средством обеспечения этого режима.

В науке и литературе по административному праву не выработалось единого понимания мер административного принуждения.

С.Н. Братановский пишет, что «административно-правовое принуждение – это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с неправомерными действиями»³³.

Конечно, зачастую причиной применения этих мер является неправомерные действия тех, в отношении кого они применяются. Однако, помимо неправомерных действий, может быть и бездействие, вызванное, например, нежеланием субъекта исполнять ту или иную норму права, следовательно, в этом случае так же может осуществляться понуждение к обозначенному действию. Мы видим, что административное принуждение имеет большой радиус применения.

М.И. Еропкин, понимая широту применения административного принуждения, определял его как «применение органами государственного управления, судами (судьями), а в случаях делегирования соответствующих

³² Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций. – 2017 // СПС «КонсультантПлюс».

³³ Административное право учебник. С. Н. Братановский. М.: Директ - медиа, 2013. – С. 89.

государственно-властных полномочий – общественными организациями установленных законом мер, состоящих в принуждении к исполнению гражданами, должностными лицами юридических обязанностей в целях прекращения противоправных действий, привлечения к ответственности за административные проступки или обеспечения общественной безопасности»³⁴.

Отметим, что предпринятая попытка оказалась более удачной, так как определяют более четкие границы административного принуждения, объясняет назначение административного принуждения, заключающегося в прекращении лицом своих противоправных действий, регламентирует наказание за совершенное деяние с целью склонения виновного к дальнейшим правомерным действиям в рамках, установленных законодательством, а также служит устрашением для предупреждения совершения нарушений другими.

В связи с этим, на наш взгляд, наиболее удачное определение административного принуждения предложено В.А. Тюриным, который считает, что «административно-правовое принуждение понимается как психическое либо физическое воздействие на сознание и поведение субъекта с целью понудить его путем угрозы применения предусмотренных законом санкций к должному поведению, так и само применение мер административного воздействия»³⁵.

Да, действительно, административное принуждение – это воздействие должностными лицами государственного органа на сознание и поведение субъекта для понуждения его к должному поведению. Единственный недостаток этого определения, с нашей точки зрения, заключается в том, что цель применения заключается не в формальном понуждении к должному

³⁴ Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. – С. 109.

³⁵ Тюрин В. А. Проблема применения мер административного пресечения в административном праве России: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 28.

поведению, а к подчинению государственной воли. В этом и заключается суть административного принуждения.

Поэтому под административным принуждением следует понимать физические или психическое воздействие на сознание и поведение субъекта с целью подчинения государственной воли, выраженной через нормы права.

Для осуществления такого принуждения требуются инструменты, через которые будет производиться понуждение. Причем их должно быть несколько, в зависимости от управляемой сферы, оснований и причин их применения. Такие принудительные средства получили название «меры административного принуждения».

Меры принуждения – это инструменты психического или физического воздействия, применяемые в установленном законом порядке уполномоченными на их применение субъектами.

Как нами было уже сказано, меры административного принуждения составляют различные средства и формы психического, физического, материального воздействия для достижения указанной цели. В таком случае возникают вопросы: какие меры принуждения существуют и какие конкретно меры административного принуждения необходимо применять в сфере размещения заказа на закупку товаров, работ, услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел Российской Федерации.

Как известно, меры административного принуждения подразделяются в зависимости от основания классификации. В административном праве различные исследователи классифицировали виды административно-правового принуждения по-разному³⁶.

³⁶ Резвых В. Д. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и совершенствование метода административного принуждения // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Горький, 1981. – С. 24; Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – Ч. 2. – М., 1982. – С. 81, Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. – М., 1993. – С. 78 и т.д.

Наиболее распространенной является классификация по цели и способу обеспечения правопорядка. Так по данному основанию «все меры административного принуждения можно подразделить на четыре группы:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административной ответственности;
- 4) меры административно-процессуального обеспечения.

Как видно из приведенной классификации, применяемые меры достаточно последовательны. В начале применяются предупредительные меры для того, чтобы не допустить нарушений и возникновения вредных последствий. В случае, если нарушения случаются, то принимаются меры по пресечению, а впоследствии - к привлечению к ответственности виновных. Для своевременного привлечения виновного к ответственности применяются меры процессуального обеспечения.

При рассмотрении мер принуждения, применяемых в сфере размещения заказа, мы будем исходить от нарушения. Это вызвано тем, что основанием применения мер принуждения в рассматриваемой сфере является правонарушение или информация о нарушении.

Контрольный орган при выявлении правонарушения должен его прервать, т.е. принять такие меры, которые направлены на прекращение нарушения. Среди таких действий выделяют меры пресечения.

Справедливо отмечают Л.Л. Попов и А.П. Шергин, «значение этих мер в системе правоприменительных средств трудно переоценить, поскольку в ходе их применения пресекается общественно опасная деятельность нарушителя, обеспечивается возможность привлечения его к ответственности»³⁷.

Действительно, меры пресечения призваны прекратить противоправное деяние, а также ликвидировать последствия этого

³⁷ Попов Л. Л., Шергин А. П. Классификация мер административного принуждения // Правоведение. – 1970. – № 5. – С. 40.

нарушения. Их применение фактически лишает возможности действовать лицо, в отношении которого они применяются.

Рассмотрим меры административного принуждения, которыми обладает ФАС РФ как орган, осуществляющий контроль в сфере закупок.

Для этого необходимо обратиться к Закону «О контрактной системе закупок». Так в п. 1 ч. 22 ст. 99 этого Закона указано, что контрольный орган при выявлении нарушений законодательства о контрактной системе закупок имеет право: 1) составлять протоколы об административных правонарушениях; 2) рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению; 3) аннулирование результатов определения поставщиков.

Из анализа этой нормы можно сделать выводы: 1) антимонопольный орган с целью предотвращения административных правонарушений может принимать меры, установленные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях; 2) контролирующий орган может в качестве меры пресечения аннулировать любой акт, принятый на этапе определения поставщика.

По результатам проведенного нами исследования и собранного эмпирического материала по регионам нашей страны получили следующие данные: так 07. 09. 17 г. Нижегородской инспекцией УФАС РФ была проведена внеплановая проверка соблюдения МО МВД России «Кулебакский» требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок». По результатам проведенной проверки МО МВД России «Кулебакский» был признан виновным в нарушении законодательства о закупках. В качестве меры пресечения было принято решение об аннулировании извещения о проведении закупок у единственного поставщика³⁸.

³⁸ Материалы преддипломной практики ОП № 2 УМВД России по городу Самаре / Зайнуллин Р.М., (неопубликованный акт)

16.08.2017 г. Инспекцией Управления Федеральной антимонопольной службы по Магаданской области была проведена внеплановая проверка в отношении заказчика – Федерального казенного учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть Министерства внутренних дел Российской Федерации по Магаданской области». По результатам проверки заказчик был признан виновным и предписали аннулировать определение поставщика, а Аукционной комиссии заказчика аннулировать протоколы рассмотрения первых частей заявок (Предписание об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок № 44 от 16.07.2017 г. по решению № 04-31/16-2017 от 16.08.2017).

27.07.2017 г. Инспекцией Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по контролю в сфере закупок была проведена проверка заказчика – МО МВД России «Городецкий». По результатам проверки заказчик был также признан виновным и были применены следующие меры: 1. Отмена протокола подведения итогов электронного аукциона; 2. Размещение в ЕИС информации об отмене протоколов; 3. Оператору электронной площадки – осуществить блокирование операций по счетам для проведения операций по обеспечению участия в электронных аукционах открытым участникам закупки в отношении денежных средств в размере обеспечения заявки на участие в электронном аукционе (Предписание № 489-НБ от 27.07.2017 г. об устранении нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок).

Приведенный перечень иных мер показывает, что контролирующий орган может внести изменения и аннулировать любой документ, издаваемый на стадии осуществления закупки, а также через оператора электронной площадки блокировать денежные средства участников закупки, внесенные для обеспечения заявки.

Эти меры применяются в отношении заказчика, комиссии по осуществлению закупки, оператора электронной площадки, контрактной службе (управляющего).

Кроме функции пресечения противоправной деятельности, приведенные меры еще реализуют функцию обеспечения наказания.

Поэтому справедливо отмечает Т.И. Козырев, меры пресечения – это «такие меры административного воздействия, которые «применяются в целях пресечения дящихся и предотвращения новых административных правонарушений, наступления вредных последствий, а также обеспечения возможности применения административного наказания»³⁹.

Действительно, меры пресечения, помимо своей главной цели – пресечения нарушений, дополнительно выполняют предупредительную и обеспечительную функцию.

После того как противоправная деятельность была прекращена, наступает необходимость в наказании виновных, которые эти нарушения совершили. Для этого к нарушителям применяются меры ответственности, как административной, так и дисциплинарной.

Административная ответственность – это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных наказаний к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение.

В главе 7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) содержится перечень нарушений, за совершение которых предусмотрена административная ответственность.

По конструкции объективной стороны преобладающая часть составов являются формальными. Совершил противоправное деяние в форме действия или бездействия – будешь привлечен к ответственности. Однако

³⁹ Административная ответственность в СССР [Текст] : Учеб. пособие для студентов фак. сов. стр-ва / М-во высш. и сред. спец. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – Москва : [б. и.], 1973. – С. 43.

встречаются и такие составы, в которых не полностью раскрыты действия, образующие деликт. Приведем пример такого состава административного правонарушения.

Так, согласно ч.2 ст. 7.29 КоАП РФ заказчик подлежит привлечению к административной ответственности за принятие решения о закупке у единственного поставщика, если такая закупка должна производиться путем конкурса или аукциона.

На первый взгляд кажется, что норма ясна и понятна. Её содержание свидетельствует о том, что нарушение в действиях заказчика образуется в том случае, если им будет принято решения осуществлять закупку способом единственного поставщика, вопреки тому, что закупка должна производиться с помощью аукциона или конкурса. Иными словами, любые действия, которые направлены на неверный выбор способа определения поставщика, образуют состав правонарушения. Однако, как свидетельствует судебная практика, не все такие действия образуют состав правонарушения.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч.2 ст. 7.29 КоАП РФ, не может ограничиваться только действиями по выбору способа единственного поставщика, если нарушены условия при закупке у единственного поставщика на том основании, что стоимость контракта менее 100 тыс. рублей. годового объема закупок.

К таким условиям относятся: 1. непревышение двух миллионов рублей от общего объема закупок; 2 непревышение пяти процентов совокупного объема закупок заказчика. При этом он не должен превышать пятьдесят миллионов рублей.

Мы исходим из того, что целью контрактной системы является достижение законных и эффективных закупок, осуществляемых за счет бюджетных средств, поэтому и предполагается, что объективная сторона должна охватывать и действия, направленные на искусственное дробление контракта с целью сделать цену такого контракта менее ста тысяч рублей, чтобы в последствии закупиться у единственного поставщика.

Из полученных материалов за период прохождения преддипломной практики может сделать вывод, что дробление контракта признано нарушением и виновное лицо привлекается к ответственности, так главой поселения Камышинского муниципального района Волгоградской области было заключено с единственным поставщиком 6 контрактов на ремонт жилого помещения, квартиры (Решение Камышинского городского суда по Волгоградской области № 12-119/2018 от 19 августа 2018 г. по делу № 12-119/2018): 1) на сумму 99 881,52 руб. на капитальный ремонт электроснабжения; 2) на сумму 99 500 руб. на ремонт лоджии; 3) на сумму 99 440 руб. на работы по замене оконных и дверных блоков в квартире; 4) на сумму 27 990 руб. на проведение работ по замене дверного блока с демонтажем и монтажом стены в квартире; 5) на сумму 92 289 руб. на проведение ремонтно-отделочных работ в квартире; 6) на сумму 87 530 руб. на проведение ремонтно-отделочных работ в квартире. Общая стоимость заключенных контрактов составила 506 630 руб. 52 копейки. Это означает, что закупки должны были производиться конкурентными способами осуществления поставщика⁴⁰.

В ходе проведения проверки Заместитель прокурора Камышинской районной прокуратуры вынес постановление о привлечении главы Камышинского района к административной ответственности по ч.2 ст. 7.29 КоАП РФ Заместитель руководителя УФАС РФ по Волгоградской области своим постановлением отменил производство по делу об административном правонарушении в отношении главы сельского поселения в виду его незаконности. Заместитель прокурора Камышинской районной прокуратуры обратился с протестом на данное постановление в суд, считая его незаконным, так как деяние должностного лица образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ Суд, рассмотрев материалы дела, принял решение об удовлетворении

⁴⁰ Материалы преддипломной практики ОП № 2 УМВД России по городу Самаре / Зайнуллин Р.М., (неопубликованный акт).

протеста прокурора. Несмотря на доводы защиты о том, что Закон «О контрактной системе закупок» не содержит ограничений на закупку одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика, поэтому в действия должностного лица отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 7. 29 КоАП РФ. Кроме того, суд указал, что такое обоснование невиновности вызвано неверным толкованием норм Закона «О контрактной системе закупок», следовательно, разделение единой потребности, выраженной в одноименной продукции, недопустимо.

Для решения обозначенной проблемы необходимо п. 4 ч.1 ст. 93 Закона «О контрактной системе закупок» дополнить фразой: «Запрещено совершать действия, направленные на искусственное разделение (дробление) единого заказа на группу однородных, сумма по каждому из которых не превышает ста тысяч рублей, в течение соответствующего финансового года». Кроме того, должностных лиц, совершающих такого рода притворные сделки необходимо привлекать к административной ответственности.

Таким образом, эти дополнения позволят контрольным и правоприменительным органам однозначно трактовать действия должностных лиц заказчика при решении вопроса о привлечении к административной ответственности, лишат возможности злоупотребления со стороны должностных лиц, повысят конкуренцию и эффективность закупок.

Мы видим, указанное правовое средство не способно передать максимум заложенной регулятивной энергии права, оно не способствует мощному, полномасштабному регулятивному воздействию на складывающиеся отношения. Для усиления эффекта от этой меры необходимо установить обязанность заказчика, а не право по установлению требования об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков. В этом случае, во-первых, заказчик будет ограничен в возможности передачи заказа «своим людям»; во-вторых, будет усилена превентивная функция этой ответственности, что обеспечит действенность данной меры во всех случаях

без исключения; в-третьих, полностью закрывает на два года рынок для недобросовестных поставщиков.

Следующий вид ответственности, применение которой особо распространено в системе ОВД, является дисциплинарная ответственность.

В юридической науке этот вид ответственности понимается по-разному. Как считает И.Г. Савин, «дисциплинарная ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности в сфере труда, субъектами правоотношений которой являются работник и работодатель (государство и государственный служащий), наступающая в случае совершения одним из субъектов трудовых правоотношений противоправного деяния (дисциплинарного проступка)»⁴¹ которая является одним из видов юридической ответственности, возникающей в сфере труда между руководителем и подчиненным.

По иному трактует Д.М. Овсянко, который понимает дисциплинарную ответственность «как применение мер дисциплинарного взыскания к государственному служащему в порядке служебного подчинения за виновные нарушения правил государственной службы, не определенные в уголовном порядке»⁴².

В конечном счете ключевым признаком этого понятия является то, что она, во-первых, возникает в сфере государственной службы; во-вторых, между работником и государством в лице нанимателя и назначенных им лиц; в-третьих, при ненадлежащем исполнении возложенных на работника обязанностей.

В системе МВД РФ этот вид ответственности достаточно востребован и применяется фактически во всех сферах деятельности, осуществляемых должностными лицами подразделений ОВД РФ. Сфера закупок здесь не

⁴¹ Савин И.Г. Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Военно-юридический журнал. – 2010. – № 7. – С. 12.

⁴² Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. пособие. – М., 1996. – С. 145.

является исключением. О необходимости усиленного контроля за этой сферой нами упоминалась уже не раз.

Как нами уже отмечалось в предыдущем параграфе, сфера закупок проверяется в рамках ведомственного контроля, который осуществляется за счет сбора и анализа информации, размещенной в информационных системах, а также по средствам выездных плановых и внеплановых проверок. Зачастую мониторинг информационной системы и проверка производится значительно позже размещенной информации, в виду множества субъектов уполномоченных осуществлять закупки. Кроме того, случается, что в ходе мониторинга или выездной проверки выявляются нарушения, на которые необходимо реагировать и привлекать виновных к дисциплинарной ответственности.

Как известно, общий срок давности за дисциплинарный проступки, совершенные сотрудниками ОВД, является шесть месяцев со дня его совершения, а за проступки, совершенные в финансово-хозяйственной деятельности, срок давности достигает до двух лет со дня совершения проступка.

Финансово-хозяйственная деятельность затрагивает бюджетную деятельность организации, а точнее его доходную и расходную части, предметом ее ведения является и сфера закупок. Однако проверка этой деятельности в подразделениях системы МВД РФ, осуществляется в рамках внутреннего финансового контроля, осуществляемого КРУ МВД РФ. Несмотря на это, сфера закупок в системе МВД РФ имеет свой специальный для закупочной сферы вид ведомственный контроль, задача которого является проверка соблюдения установленных законодательством о закупках процедур, ограничений и запретов, применяемых как к при проведении процедур, так и к должностным лицам ОВД РФ, которые выполняют служебные функции контрактной службу, комиссии по осуществлению закупок. Иными словами, в ходе ведомственного контроля проверяется

служебная дисциплина и законность при исполнении полномочий и должностных обязанностей этими субъектами.

К сожалению, не всегда должностные лица, отличаются безупречным исполнением этих обязанностей, в связи с чем допускают различные нарушения. Зачастую происходит так, что последствия этих нарушений проявляются задолго позже совершенного нарушения, в виду чего привлечь виновное лицо не представляется возможным, так как истек установленный срок давности. Возникшая ситуация не способствует возможности обеспечения принципа неотвратимости наказания для нарушителей.

Кроме того, случается, что должностные лица, допустившие нарушения, получили повышение или по иным обстоятельствам переместили по службе, что является дополнительной преградой для наказания.

На наш взгляд, возникшая ситуация существенно снижает эффективность ведомственного контроля закупок, т.к. решая задачу по выявлению нарушений, невозможно наказать виновных, в виду запоздалости его осуществления и недостаточности установленного срока давности.

На наш взгляд, меры административно-правового предупреждения предназначены для профилактики отклонений и нарушений от заданного управленческого предписания в целом, т.е. без связи с конкретным правонарушением.

Такой мерой предупреждения является направление контрольным органом предостережения о недопустимости нарушения законодательства в сфере закупок.

Вывод по второй главе.

Таким образом, в сфере размещения заказа на закупку товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел применяются такие виды мер принуждения, как: меры предупреждения, меры пресечения и меры ответственности.

Превентивная функция и карательный характер включения в реестр недобросовестных поставщиков позволяет отнести его к мерам

ответственности. Для устранения противоречий при толковании Закона «О контрактной системе закупок» и недостатков при применении мер ответственности за ограничение конкуренции необходимо запретить совершать действия, направленные на искусственное разделение (дробление) единого заказа на группу однородных, сумма по каждому из которых не превышает ста тысяч рублей.

Заключение

Таким образом, в работе было рассмотрен механизм административно-правового регулирования публичных закупок для обеспечения нужд органов внутренних дел Российской Федерации и изучены правовые средства обеспечения законности и эффективности публичных закупок в органах внутренних дел Российской Федерации. Базовым нормативным актом, регулирующим сферу закупок в наше время, является Федеральный закон №44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В результате проведенного исследования было установлено, что, несмотря на большое значение эффективности правового регулирования порядка обеспечения нужд органов внутренних дел в товарах, работах или услугах, сложившаяся система не удовлетворяет предъявляемым к ней повышенным требованиям.

В дипломе были приведены новые аргументы, обосновывающие административно-правовую природу отношений в этой сфере и представлена характеристика контракта как особого вида административного договора.

Административно-правовая природа отношений в этой сфере подчеркивается множеством правоприменительных актов управленческого характера.

Исследование отношений, связанных с осуществлением контроля, позволило сделать вывод о наличии двух систем государственного контроля: надведомственной и ведомственной. Надведомственный контроль осуществляется одновременно несколькими субъектами (Росказначейство, ФАС России, Счетная палата, органы прокуратуры), которые решают свои собственные задачи, но в рамках единой цели. При этом их полномочия частично совпадают, а предметы контроля пересекаются. Но это дублирование объективно необходимо и его нельзя рассматривать как конкуренцию между ними.

Наиболее широкими полномочиями надведомственного контроля наделен ФАС России, который в первую очередь должен способствовать единому пониманию государственной политики в сфере закупок. В связи с этим контроль ФАС России должен заключаться в корректировке действий субъектов правоотношений в сфере закупки, с целью поправить их. Однако ФАС России концентрирует свое внимание на выявлении и наказании нарушителей.

Система ведомственного контроля закупок в системе органов внутренних дел, осуществляется широким кругом должностных лиц и подразделений органов внутренних дел и возглавляется Департаментом по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, который в то же время сам является заказчиком товаров, работ и услуг для обеспечения нужд органов внутренних дел, что ослабляет его статус как субъекта контроля.

Ведомственный контроль в сфере закупок для нужд органов внутренних дел имеет свои цель и задачи. Цель ведомственного контроля закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел РФ заключается в обеспечении наиболее полного и качественного удовлетворения потребностей органов внутренних дел. Задачами ведомственного контроля закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел РФ являются:

1. Мониторинг закупочной процедуры, осуществляемой подконтрольными подразделениями на соответствие законодательству РФ о контрактной системе закупок и принятым управленческим решениям;
2. Выявление нарушений при проведении закупок;
3. Контроль за своевременным и полным устранением выявленных в ходе ведомственного контроля нарушений и недостатков;
4. Выявление и анализ причин возникновения нарушений и недостатков в ходе проведения закупок;

5. Разработка рекомендаций и предложений для совершенствования действий заказчиков при проведении процедуры закупок;

6. Разработка рекомендаций и предложений для совершенствования организации и проведения ведомственного контроля.

Основными мерами административного принуждения, применяемыми субъектами надведомственного контроля, являются меры административной ответственности, в то время как субъекты ведомственного контроля применяют меры дисциплинарного воздействия. Проведенное исследование нормативного правового регулирования и практики применения административной и дисциплинарной ответственности позволило выявить особенности, связанные с проведением закупок для нужд органов внутренних дел, предложить меры по их совершенствованию.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

1. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

2. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 04.08.2014 № 31, ст. 4398.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

4. О полиции: Федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

5. О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.04.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 марта 2021 г.

6. О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд: Указа Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»:

Постановление Правительства РФ № 345 от 15.04.2014 (ред от 3 февраля 2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 20 мая 2021 г.

8. Об установлении порядка формирования, утверждения планов-графиков закупок, внесения изменений в такие планы-графики, размещения планов-графиков закупок в единой информационной системе в сфере закупок, особенностей включения информации в такие планы-графики и требований к форме планов-графиков закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.09.2019 № 1279 (ред. от 27.05.2021) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 30 мая 2021 г.

9. Об установлении размера начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги, при превышении которой в контракте устанавливается обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять заказчику дополнительную информацию: Постановлении Правительства Российской Федерации от 04.09.2013 г. № 775 // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

10. О единой комиссии МВД России по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России: приказ МВД России от 05.03.2014 № 138 // СПС Консультант (дата обращения 11.03.2021).

Научные, учебные, справочные издания

11. Административная ответственность в СССР [Текст] : Учеб. пособие для студентов фак. сов. стр-ва / М-во высш. и сред. спец. образования СССР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – Москва : [б. и.], 1973. – 243 с.

12. Административное право учебник. С. Н. Братановский. М.: Директ - медиа, 2013. – 289 с.

13. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах / С.С. Алексеев. – Т. II – М. – 1982. – 270 с.
14. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. Часть Общая. – М., 1993. – 378 с.
15. Бурцев В.В. Организация системы внутреннего контроля коммерческой организации. – М.: Экзамен, 2008. – 116 с.
16. Веденеев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. – М.: Изд-во МЭИ, 2005. – 255 с.
17. Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. – Ч. 2. – М., 1982. – 199 с.
18. Кобалевский В. В. Советское административное право. – Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 143 с.
19. Козлов Ю. М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М. – 1976. – 134 с.
20. Комментарий к федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» по ред. Н. С. Мановой // СПС «КонсультантПлюс».
21. Коренев А. П. Административное право России: учебное пособие / А.П. Коренев. – М.: Эксмо, – Ч. 1. – 2006. – 140 с.
22. Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации: Курс лекций. – 2017 // СПС «КонсультантПлюс».
23. Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации: учеб. пособие. – М., 1996. – 177 с
24. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М., 1977. – 209 с.
25. Соловьев М. С. К дискуссии о квалификации правоотношений в сфере закупок. Режим доступа: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5841>. (Дата обращения: 24.02.2021).

26. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В. И. Смирнов, Н. В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров и др. – Казань: Изд-во НПО БизнесИнформСервис. – 2000. – 323 с.

27. Тарасов А. М. Государственный контроль в России / А.М. Тарасов. – М., 2008. – 201 с.

28. Немцова Н.В. Развитие системы управления государственным заказом в Российской Федерации: Монография / Н.В. Немцова, А.А. Хорошавин. – Омск: Изд-во ИПК Макшеевой Е.А., 2011. – 200 с.

29. Халфина Р. О. Общая теория правоотношений. / Халфина Р.О. – М.: Юрид. лит., 1974. – 189 с.

30. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Вып. 2, 3, 4. – М.: Изд-во «Юридич. колледж МГУ», 1995. – Т. 2. – 246 с.

Материалы периодической печати

31. Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 83-85.

32. Осокин Р. Б. Организационно-правовые проблемы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и роль органов прокуратуры в их разрешении. – Вестник Московского Университета МВД России. – № 8, 2016. – С. 134-140.

33. Попов Л. Л., Шергин А. П. Классификация мер административного принуждения // Правоведение. – 1970. – № 5. – С. 40-45.

34. Резвых В. Д. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и совершенствование метода административного принуждения // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства

Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Горький, 1981. – С. 24-30.

35. Савин И.Г. Сравнительно-правовой анализ привлечения военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел к дисциплинарной ответственности // Военно-юридический журнал. – 2010. – № 7. – С. 12-18.

36. Соломатина Е.К., Сосновская Ю.Н. К вопросу о ведомственном контроле за деятельностью полиции / Вестник института мировых цивилизаций. – № 10, 2015. – С. 35-40.

37. Стурза К. И. Историко-правовой анализ развития института государственного заказа в России // История государства и права. – 2013. – № 4. – С. 34-41.

Диссертации и авторефераты

38. Кикавец В. В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: дисс. ... канд.юр. наук. – Москва, 2010. – С. 128.

39. Тюрин В. А. Проблема применения мер административного пресечения в административном праве России: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 28.

Материалы юридической практики

40. Материалы преддипломной практики ОП № 2 УМВД России по городу Самаре / Зайнуллин Р.М., (неопубликованный акт).