

УДК 343.35

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Тимофеев Артем Игоревич

магистрант

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Смоленский филиал)*

г. Смоленск

asmol67@bk.ru

Харламенкова Елена Михайловна

начальник правового отдела

Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Смоленской области

г. Смоленск

eharlamenkova@mvd.ru

Аннотация. Статья посвящена проблемным вопросам осуществления функций государственных заказчиков, деятельность которых связана с производством предварительного расследования по уголовным делам, криминалистической, судебно-экспертной и иной деятельности, а также при осуществлении процессуальной деятельности в гражданском и административном процессе. Современное российское законодательство предусматривает создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками при осуществлении закупок в интересах государственных и муниципальных учреждений и организаций, направленных на предотвращение незаконных финансовых потоков и противодействие коррупции, в том числе в деятельности правоохранительных органов.

Ключевые слова: государственный заказчик, правоохранительные органы, процессуальные издержки, закупки, конкурентные способы, закупки у единственного поставщика, экспертиза, противодействие коррупции.

PROCEDURAL ACTIVITIES AND PUBLIC PROCUREMENT: ISSUES OF LAW ENFORCEMENT

Timofeev Artem Igorevich

graduate student

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Smolensk branch)*

Smolensk

asmol67@bk.ru

Kharlamenkova Elena Mikhailovna

head of legal department

Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for Smolensk region

Smolensk

eharlamenkova@mvd.ru

Annotation. The article is devoted to the problematic issues of the functions of state customers, whose activities are related to the production of preliminary investigation in criminal cases, forensic, forensic and other activities, as well as in the implementation of procedural activities in civil and administrative proceedings. Modern Russian legislation provides for the creation of equal conditions for ensuring competition between participants in procurement in the interests of state and municipal institutions and organizations aimed at preventing illegal financial flows and combating

corruption, including in the activities of law enforcement agencies.

Keywords: state customer, law enforcement agencies, procedural costs, procurement, competitive methods, procurement from a single supplier, expertise, anti-corruption.

Правовое регулирование функций государственных заказчиков в Российской Федерации, в первую очередь, направлено на рациональное и эффективное расходование бюджетных средств, обеспечение гласности, доступности и прозрачности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также на предотвращение злоупотреблений в сфере таких закупок [1]. Однако в ходе реализации Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – закон № 44-ФЗ) проявляются некоторые недостатки и пробелы действующего законодательства в части применения действующего порядка осуществления закупок, о чем высказывают свое мнение многие авторы, изучающие обозначенную сферу правового регулирования [2, 3].

Современное российское законодательство предусматривает «создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками» при осуществлении закупок в интересах государственных и муниципальных учреждений и организаций, направленных на предотвращение незаконных финансовых потоков и противодействие коррупции [4], в том числе в деятельности правоохранительных органов. Поставщики и заказчики должны строго соблюдать нормы, процедуры и регламенты, установленные действующим законодательством о контрактной системе.

В ходе практической деятельности по обеспечению защиты прав и интересов территориальных органов МВД России авторами были выявлены правоприменительные проблемы при реализации закона № 44-ФЗ.

В соответствии с законодательством Российской Федерации уголовное, гражданское и административное производство предусматривает возможность, а в некоторых случаях обязывает проводить судебные экспертизы, привлекать специа-

листов или переводчиков, закупки услуг которых подпадает под действие закона № 44-ФЗ и относится к сфере оказания услуг для обеспечения государственных нужд в целях выполнения полномочий государственных органов Российской Федерации, к которым относится МВД России.

Авторами был проведен анализ нормативно-правовой базы, регулирующей порядок заключения государственных контрактов (договоров) на оказание услуг по проведению экспертизы, письменному или устному переводу на основании постановления уполномоченного должностного лица.

В соответствии с полномочиями МВД России, установленными п.п. 16 п. 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, МВД России организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации «дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам». Такими же полномочиями обладают другие правоохранительные ведомства, осуществляющие дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам. Так, п.п. 1 п. 7 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38, установлены полномочия по осуществлению проверок содержащихся в заявлениях и иных обращениях сообщений о преступлениях, производстве предварительного расследования по уголовным делам, процессуального контроля, криминалистической, судебно-экспертной и ревизионной деятельности, а также проверки деятельности следственных органов и организаций Следственного комитета [12]. Кроме этого, в п.п. 47 п. 13 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федера-

ции, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, определено, что территориальный орган осуществляет полномочия по защите в судах интересов МВД России, а также интересов территориального органа.

Согласно части 1 статьи 2 закона 44-ФЗ нормативная правовая база Российской Федерации, касающаяся вопросов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского и Бюджетного кодексов Российской Федерации, состоит из закона 44-ФЗ и других законов, регулирующих соответствующие отношения. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать закону № 44-ФЗ.

Статья 1 закона № 44-ФЗ определяет сферу применения закона о контрактной системе как «отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд» [1]. Обеспечение указанных нужд осуществляется для достижения целей, установленных статьей 13 закона № 44-ФЗ. Пунктом 3 статьи 13 закона № 44-ФЗ определена одна из целей осуществления закупок, к которой относится выполнение функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, к которым относится МВД России.

Статьей 131 УПК Российской Федерации определен перечень процессуальных издержек, т.е. расходов, связанных с производством по уголовному делу, которые возмещаются за счет средств федерального бюджета. К процессуальным издержкам относятся, например, суммы, выплачиваемые лицам, участвующим в уголовном деле по назначению дознавателя, следователя или суда (эксперту, специалисту, переводчику, понятым, а также адвокату), суммы, израсходованные на производство судебной экспертизы в экспертных учреждениях; на демонтаж, хранение, пересылку и перевозку (транспортировку) вещественных доказательств; перевозку (транспортировку) трупов и их частей и

иные.

Сравнительно-правовой анализ норм права в сфере закупок товаров, работ, услуг показывает, что вышеперечисленные процессуальные издержки не в полном объеме учтены в действующих нормах права. Так, часть 2 статьи 1 закона № 44-ФЗ устанавливает перечень случаев, при которых положения закона не распространяются, включая услуги адвоката, назначенного органом дознания, предварительного следствия или судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве [5], для участия в качестве представителя в гражданском или в административном судопроизводстве [7].

Данный перечень является исчерпывающим и не предусматривает аналогичные возможности для оплаты других процессуальных издержек, в т.ч. эксперту, специалисту, переводчику, понятым, а также суммы, израсходованные на производство судебной экспертизы в экспертных учреждениях, суммы, израсходованные на демонтаж, хранение, пересылку и перевозку (транспортировку) вещественных доказательств, а также на перевозку (транспортировку) трупов и их частей и иные [13].

Кроме того, при назначении и производстве судебной экспертизы подозреваемый, обвиняемый, его защитник, потерпевший, представитель вправе заявлять отвод эксперту или ходатайствовать о производстве судебной экспертизы в другом экспертном учреждении, а также ходатайствовать о привлечении в качестве экспертов указанных ими лиц либо о производстве судебной экспертизы в конкретном экспертном учреждении (ст. 198 УПК РФ). Исходя из содержания части 1 статьи 195 УПК РФ назначение судебной экспертизы, является прерогативой следователя. В то же время, исходя из смысла части 4 статьи 195 УПК РФ, судебная экспертиза может быть назначена и произведена до возбуждения уголовного дела.

Стороны и другие лица, участвующие в деле, имеют право просить суд назначить проведение экспертизы в конкретном судебно-экспертном учреждении или поручить ее конкретному эксперту;

заявлять отвод эксперту; ходатайствовать перед судом о назначении повторной, дополнительной, комплексной или комиссионной экспертизы (абз.2 ч. 2 ст. 79 ГПК РФ).

Согласно ч. 1 ст. 80 ГПК РФ только суд назначает экспертизу, определяет эксперта либо наименование экспертного учреждения, которому поручается проведение экспертизы; наименование стороны, которая производит оплату экспертизы.

В тоже время, как в рамках уголовного судопроизводства, так и в рамках гражданского, административного, арбитражного судопроизводства установлены сроки расследования уголовных дел, рассмотрения и разрешения гражданских и иных дел. Одним из основных принципов любого процесса, установленного законодательством Российской Федерации, является соблюдение разумных сроков, данные нормы отражены в ст. 6.1 УПК РФ, ст. 6.1 ГПК РФ, ст. 6.1 АПК РФ и др. Аналогичные положения закреплены в ст. 78 КАС РФ, ст. 82 АПК РФ.

Рассмотрим существующие проблемы реализации гарантированных прав участников при рассмотрении и разрешении уголовных, гражданских, административных и иных дел в части оплаты экспертам, специалистам, переводчикам и прочим процессуальным издержкам, установленным действующим законодательством.

Частью 1 статьи 24 закона № 44-ФЗ установлено, что государственные «заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» [1], в т.ч. для проведения судебной экспертизы. Такой позиции придерживается Минэкономразвития Российской Федерации¹.

¹ Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 21 октября 2016 г. № ОГ-Д28-12148 «О применении законодательства о закупках к отношениям, связанным с привлечением экспертов, специалистов, переводчиков до возбуждения уголовного дела»; письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 марта 2016 г. № Д28и-705 «О закупках товаров, работ, услуг для проведения судебной экспертизы в рамках гражданского процесса»; письма от 5 марта 2014 г. Министерства экономического

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений. Применение этих способов имеет два главных недостатка:

- 1) длительность по времени;
- 2) необходимость раскрытия информации.

Любая конкурентная закупка требует больших временных затрат для оформления процедуры ее проведения. Начиная от внесения изменений в план-график закупок и до заключения контракта, длительность закупок конкурентными способами может составить от 20 дней и могут превышать 1 месяц. При этом соблюдение и сокращение сроков рассмотрения уголовных, гражданских или административных дел является актуальной проблемой правоприменительной практики, что постоянно находится под прицелом общественного контроля и является причиной публичных скандалов и коррупционных схем по затягиванию крупных и значимых процессов. Вторым недостатком применения конкурентных способов закупки заключается в том, что в ходе определения исполнителей экспертизы для составления технического задания должна быть полностью или частично раскрыта информация по существу экспертизы, что может негативно повлиять на ход предварительного следствия или судебного процесса.

Поэтому наиболее оптимальной остается возможность реализовывать полномочия государственных заказчиков путем осуществления закупки у единственного поставщика. Однако случаи закупки у

развития Российской Федерации № 4332-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/7864/14 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» к отношениям, связанным с привлечением экспертов, специалистов, переводчиков и иных участников уголовного судопроизводства».

единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлены статьей 93 закона № 44-ФЗ и имеют определенные ограничения. В нашей ситуации можно использовать пункт 4 статьи 93 по осуществлению закупки товара, работы, услуги на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. Вместе с тем, этот пункт также имеет недостатки его использования, так как устанавливает фиксированную предельную сумму одного контракта, а также фиксированный объем денежных средств, который возможно реализовать при осуществлении закупки данным способом. Как мы указывали ранее, при объемных материалах исследования, например, 40 томов дела с установленным сроком исполнения контракта 4 месяца, сумма оплаты до 100 тыс. руб. не покрывает даже минимальные затраты привлеченных специалистов для проведения экспертизы или перевода.

Следует отметить, что рассматриваемая статья 93 содержит пункт 33 о заключении «контракта на оказание преподавательских услуг, а также услуг экскурсовода (гида) физическими лицами», который не содержит стоимостных ограничений.

Таким образом, данный правовой вакуум не согласуется с нормами Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Рассмотренные правоотношения по оплате процессуальных издержек приводят к правовой коллизии, заставляя государственных заказчиков нарушать нормы закона № 44-ФЗ, либо пренебрегать положениями процессуальных кодексов.

Устранение правового пробела в части применения норм закона № 44-ФЗ при осуществлении процессуальной деятельности возможно путем введения следующих дефиниций:

- внесения изменений в часть 2 статьи 1 закона 44-ФЗ, закрепив исключение применения норм 44-ФЗ к указанным правоотношениям;

- либо внесения изменений в часть 1 статьи 93 закона 44-ФЗ, разрешив заключать контракты с единственным поставщиком для реализации вышеуказанных полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
2. Змиевский Д.В. Проблемные аспекты механизма гражданско-правовой ответственности сторон государственного (муниципального) контракта // Право и практика, 2015. № 2. С. 77–85.
3. Timofeeva I.Yu., Timofeev A.I. Public procurement: regional practice of legal regulation and enforcement // Государственная служба, 2017. Т. 19. № 2. С. 27–31.
4. Тимофеева И.Ю., Асриев С.А. Незаконные финансовые потоки и национальное антикоррупционное законодательство // Вестник экономической безопасности, 2016. № 4. С. 192–200.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Ч. I). Ст. 4921.
6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.
7. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

9. Григонис Э.П. Правоохранительные органы Российской Федерации: Следственный комитет и органы внутренних дел: учебное пособие. СПб.: ООО «МНИОЦ», 2016. 174 с.

10. Бажанов С.В. Понятие розыскных издержек и их нормативное правовое регулирование // Вопросы правообразования. М.: Автономная некоммерческая организация «Международный исследовательский институт», 2015. № 6. С. 144–149.