

Шкиль Н.А.

Студент магистратуры

Оренбургский государственный университет

Россия, г. Оренбург

Shkil N.A.

Master's degree student

Orenburg State University

Russia, Orenburg

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕТЕЛЬНОСИ В УЧРЕЖДЕНИЯХ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

PROBLEMATIC ISSUES OF PROCUREMENT DETELNOSI IN INSTITUTIONS OF THE PENAL SYSTEM

Аннотация:

Цель исследования выявить и проанализировать проблемные вопросы закупочной деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В статье нами проанализированы актуальность вопросов применения сотрудниками оперативных подразделений учреждений и органов УИС нормативной базы, составляющих ключевые моменты в выявлении и раскрытии преступлений, совершаемых в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС. От правильного применения сотрудниками оперативных подразделений учреждений и органов УИС данного законодательства зависит определение механизма совершения преступлений, круга лиц, причастных к совершению преступлений, возможные способы их сокрытия, сущность процесса обеспечения потребностей УИС в различных товарах, работах, услугах, источника и предмета хищения, субъектов данной категории преступлений. Кроме того, нами проанализирована практика применения в области государственных закупок, в частности, использование информационных ресурсов, позволяющих максимально автоматизировать процесс закупок от размещения извещения до подведения итогов и исполнения контракта, что предполагает более широкие возможности для осуществления закупок.

Annotation: the purpose of the study is to identify and analyze the problematic issues of procurement activities in the institutions of the penitentiary system. In the article, we analyzed the relevance of the issues of application by employees of the operational units of institutions and bodies of the penal system of the regulatory framework, which are key points in identifying and solving crimes committed in the field of procurement to meet the needs of the penal system. The definition of the mechanism for committing crimes, the circle of persons involved in

the commission of crimes, possible ways of concealing them, the essence of the process of meeting the needs of the penitentiary system in various goods, works, services, the source and subject of theft, subjects this category of crimes. In addition, we analyzed the practice of application in the field of public procurement, in particular, the use of information resources that make it possible to automate the procurement process as much as possible from placing a notice to summarizing and executing the contract, which implies more opportunities for procurement.

Ключевые слова: закупочная деятельность в учреждениях уголовно-исполнительной системы, оперативно-розыскная деятельность, информационные ресурсы.

Key words: procurement activities in the institutions of the penitentiary system, operational-search activities, information resources.

Одной из главных составляющих экономической безопасности страны является надлежащее функционирование государства и органов государственной власти, которое обеспечивается при помощи контрактной системы закупок товаров, работ и услуг [9, с. 75]. Непосредственно, государственные закупки реализуются организациями-бюджетополучателями при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности. В таком ракурсе, закупочная деятельность тесно примыкает к экономической безопасности организаций-заказчика в рамках самостоятельного хозяйствующего субъекта[12, с. 53].

Отметим, что уголовная система наказаний входит в десятку крупнейших федеральных заказчиков. На сегодняшний день в области закупочной деятельности в учреждениях уголовно-исполнительной системы имеется множество проблемных вопросов. В частности, одним из проблемных вопросов является законодательное регулирование деятельности оперативных подразделений в рамках осуществления борьбы с преступлениями в области осуществления закупок в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Особое значение при осуществлении деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд уголовно-исполнительной системы имеет закрепленная Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» [4] задача оперативно-розыскной деятельности по установлению имущества, подлежащего конфискации. Преступлениями в сфере осуществления закупок в УИС причиняется огромный материальный ущерб ФСИН России, и государству в целом. Поэтому большое значение уделяется своевременности, еще на стадии доследственной проверки, принятию мер по установлению похищенного имущества и имущества, на которое может быть наложен арест для обеспечения возможного гражданского иска, назначения судами наказания в виде штрафа и конфискации имущества[10, с. 229].

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает ряд основных положений, которые имеют ключевое значение в деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС: оперативные подразделения УИС в пределах своей компетенции пользуются всеми правами и несут все обязанности, которые предусмотрены этим законом (ст. 14 и 15), в том числе определенных уголовно-исполнительным законодательством, они вправе проводить все предусмотренные Законом об ОРД оперативно-розыскные мероприятия (ст. 6), заводить дела оперативного учета (ст. 10), проводить оперативно-розыскные мероприятия, на контрактной и бесконтрактной, возмездной и безвозмездной основе, гласно и конспиративно, привлекать к этой работе граждан, частных и должностных лиц с их согласия (ст. 6, 15, 17). ФСИН России как федеральный орган исполнительной власти, наделенный правом осуществления оперативно-розыскной деятельности (ст.13) вправе издавать ведомственные нормативные акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий в сфере исполнения наказаний и содержания подследственных (обвиняемых и подозреваемых), заключенных под стражу. Ряд этих положений более подробно будут проанализированы в последующих параграфах.

В рамках совершенствования ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», можно предложить постепенное изменение законодательства в данной сфере, что позволит обеспечить планомерность и эффективность оперативно-розыскной деятельности. Отметим, что нормативно-правовую основу деятельности оперативных подразделений учреждений и органов уголовно-исполнительной системы по выявлению и раскрытию преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд уголовно-исполнительной системы составляют и другие законы, определяющие основные положения оперативно-розыскной деятельности:

1) УК РФ[1] закрепляет принципы и основания уголовной ответственности, понятие преступления и др., а его особенная часть устанавливает ответственность за отдельные виды преступлений, признаки и элементы их состава, что является основой для поисковой деятельности оперативных подразделений и основанием для производства оперативно-розыскных мероприятий;

2) В рамках борьбы с преступлениями в сфере закупок, большая роль уделяется УПК РФ[2], которые определяет совпадение основных задач уголовного судопроизводства и общих задач оперативно-розыскной деятельности, заключающихся в обеспечении правильного применения закона, полном и быстром раскрытии преступлений и изобличении виновных;

3) УИК РФ[3] содержит ст. 84, согласно которой в соответствии с законодательством Российской Федерации в исправительных учреждениях осуществляется оперативно-розыскная деятельность, ставятся задачи оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях по предупреждению и раскрытию готовящихся и совершаемых в исправительных

учреждениях преступлений и нарушений установленного порядка отбывания наказания. Полагаем, что данную задачу сотрудники исправительных учреждений могут решать при проведении режимных мероприятий, а при осуществлении оперативно-розыскной деятельности она может решаться попутно в рамках предупреждения пенитенциарных преступлений. В связи с этим, при осуществлении оперативными подразделениями учреждений и органов УИС деятельности по выявлению и раскрытию преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС следует руководствоваться ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

4) Отдельное внимание следует уделить нормативно-правовым актам, регулирующим отношения, возникающие при решения частных задач оперативно-розыскной деятельности, а именно связанных с выявлением и раскрытием преступлений в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС – законодательство в сфере закупок. Основным нормативным актом, регулирующим отношения по обеспечению государственных нужд товарами, работами, услугами, является Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Несмотря на множество положительных нововведений, ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [5] не обеспечивает полной прозрачности процедуры закупок, обладает рядом недостатков, которые нечестные заказчики и участники закупок используют в преступных схемах.

Таким образом, знание сотрудниками оперативных подразделений учреждений и органов УИС нормативной базы, определяющий основные положения оперативно-розыскной деятельности, регулирующий деятельность субъектов оперативно-розыскной деятельности, а также область закупок является одним из ключевых моментов в выявлении и раскрытии преступлений, совершаемых в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС, поскольку изначально в большинстве случаев это позволяет определить механизм совершения преступлений, круг лиц, причастных к совершению преступлений, возможные способы их сокрытия и др. Для целей выявления, раскрытия подобных уголовных дел сотрудникам необходимо четко понимать сущность процесса обеспечения потребностей УИС в различных товарах, работах, услугах, источника и предмета хищения, субъектов данной категории преступлений.

2. Следующим, из актуальных вопросов в рамках нашей статьи являются вопросы применения законодательства, регламентирующего закупочную деятельность в рамках учреждений уголовно-исполнительной системы, поскольку от действий учреждений и органов УИС в сфере закупки товаров, работ и услуг зависит эффективность расходования бюджетных средств.

Реформа ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» привела к новому этапу развития контрактной системы, спецификой которого стал

перевод всех конкурентных способов осуществления государственных (муниципальных) закупок в электронную форму, обеспечивающую их открытость и прозрачность. Большие объемы государственных контрактов требуют недопущения нарушений и правильной организации в части осуществления государственных закупок товаров, работ и услуг для нужд УИС[8, с. 1215]. Финансирование расходов на содержание и обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете. Сегодня основной системой для размещения и получения информации о закупке стала единая информационная система (далее – ЕИС). Данная система позволяет устраниТЬ коррупцию и обеспечить свободный и беспрепятственный доступ к информации о закупках для всех желающих. ЕИС направлена на информационное обеспечение контрактной системы от этапа планирования закупок до завершения исполнения контрактов. Все данные, содержащиеся в ЕИС, размещаются на ее официальном сайте zakupki.gov.ru.

Функциональность этой системы обеспечивает реализацию всех положений законодательства Российской Федерации о контрактной системе. Так как законодательство постоянно изменяется, то параллельно с этими изменениями совершенствуется и модернизируется ЕИС. Разработчики ЕИС также проводят и технологические работы по повышению производительности и отказоустойчивости, улучшают функции поиска, оптимизируют пользовательский интерфейс. Система обеспечивает автоматическое формирование документов на основе информации, введенной пользователями этой системы. Все данные проходят обработку автоматически, полученные сведения формируются в необходимую отчетность.

Вся информация, размещаемая заказчиками на всех этапах закупочного процесса, а также дополнительная информация о реестре недобросовестных поставщиков, поступивших жалобах и решениях, вынесенных контролирующими органами, является публичной и доступна любому пользователю[13, с. 14]. Доступ ко всем данным полностью бесплатный. На этой площадке также проходят общественные обсуждения закупок особой важности. Как отмечается по данному поводу в юридической литературе, в ЕИС отсутствуют только те сведения, которые содержат государственную тайну. Кроме того, все размещаемые заказчиком сведения должны быть полными и достоверными, иначе вступит в действие Кодекс об административных правонарушениях. Таким образом, размещаемая в системе информация гарантирует соблюдение таких принципов контрактной системы, как открытость и прозрачность. ЕИС обеспечивает:

- формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированных) участникам контрактной системы;
- контроль за соответствием тех или иных сведений друг другу (например, извещения о закупках и закупочная документация не могут противоречить планам графикам);

- использование участниками контрактной системы электронной подписи и возможность ее проверки, а также обмен электронными документами между ними; - возможность анализа и оценки информации о закупках в целях проведения аудита закупок и т. д. [11, с. 15]

Отметим, что ЕИС является одним из видов государственных информационных систем для обеспечения управленческой деятельности органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок. В частности, Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации с помощью ЕИС ведет реестр недобросовестных поставщиков, реестр жалоб, реестр результатов контроля по итогам проведения проверок, осуществляет проверки соблюдения сроков публикации информации заказчиком.

ЕИС плотно связана с другими специализированными информационными системами, с электронными площадками, что в совокупности создает единое информационное пространство.

Взаимодействие с системой «Электронный бюджет» позволяет осуществлять текущий контроль за расходованием бюджетных средств. Все учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы являются бюджетополучателями и обязаны осуществлять закупку товаров, работ, услуг только на основании утвержденного плана-графика. План-график формируется заказчиком в подсистеме бюджетного планирования ГИСС «Электронный бюджет» и подлежит проверке Федеральным казначейством на соответствие информации, содержащейся в плане-графике, и доведенным до заказчика ключевым финансовым показателем. Этот контроль проводится в автоматическом режиме посредством взаимодействия ЕИС с подсистемой «Управление закупками» ГИСС «Электронный бюджет». И только после проверки контрольным органом план-график будет размещен в ЕИС. Такой процесс позволяет минимизировать риски возникновения кредиторской задолженности при исполнении обязательств при оплате контрактов.

В целях проведения процедур закупок в электронной форме были созданы электронные торговые площадки (далее – ЭТП). После регистрации в ЕИС участник получает доступ ко всем электронным торговым площадкам для участия в закупках. ЭТП представляет собой интернет-сайт, на котором заказчик может объявлять закупки или участвовать в них в качестве поставщика. В каждой электронной закупке участвуют три стороны: организатор закупки (заказчик), участники закупки (поставщики, подрядчики, исполнители) и оператор электронной площадки. Правительство РФ определило 8 операторов электронных площадок и 1 оператора специализированной электронной площадки, которые обеспечивают непрерывность проведения электронной закупки. Порядок проведения электронной процедуры подробно описан в регламентах соответствующих ЭТП, эти регламенты, как правило, размещены в открытом доступе на сайтах электронных торговых площадок.

На электронной площадке не только проходит процедура закупки, но и заключаются контракты. Информацию о проведенных электронных закупках

заказчик обязан размещать в единой информационной системе в строго установленные сроки.

Электронная площадка не зависит от конкретного заказчика и представляет собой инструмент, который не может влиять на ход закупки, но облегчает участие в ней и минимизирует риск злоупотреблений при ее проведении.

Для осуществления закупок малого объема у единственного поставщика учреждения уголовно-исполнительной системы обязаны использовать единый агрегатор торговли «Березка» (далее – ЕАТ), за исключением случаев, когда нужный товар отсутствует в классификаторе или каталоге предложений, или заказчик нашел товар по более низкой цене. Разработан регламент функционирования единого агрегатора торговли, содержащий порядок, в соответствии с которым взаимодействуют стороны малых закупок: поставщики, заказчики и оператор ЕАТ.

Сайт ЕИС и сайт ЕАТ «Березка» интегрированы между собой. Регистрация в ЕАТ «Березка» происходит автоматически, так как большая часть информации о заказчике берется с сайта ЕИС. Агрегатор был создан по Распоряжению Правительства РФ «О создании единого агрегатора торговли» [6] для проведения закупок в соответствии с пунктами 4, 5 и 28 части 1 статьи 93 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Основная цель создания – предложить заказчикам наиболее выгодные условия покупки интересующих товаров, работ, услуг, а поставщикам помочь расширить рынки сбыта. Кроме того, так как основная часть малых закупок проводится у единственного поставщика, то такие закупки плохо отслеживаются, поэтому применение агрегатора должно повысить прозрачность закупок. Всегда можно просмотреть и оценить ход закупки: как она размещена, какие ценовые предложения есть на рынке, какие заявки поступили, какого поставщика выбрал заказчик.

Агрегатор представляет собой информационный ресурс, который по запросу заказчика агрегирует ценовые предложения на идентичные товары, работы или услуги. Заказчик проводит закупочную сессию, узнает цену и совершает закупку, если цена его устраивает, то заключается контракт с поставщиком. Вся процедура заключения контракта также осуществляется в электронной форме. В случае, если закупка проводится на ЕАТ, то данные в реестр закупок вносятся автоматически. Если же заказчик осуществил закупку товаров, работ, услуг вне агрегатора, то информацию о такой закупке он должен внести самостоятельно в реестр закупок в установленные сроки, после чего ЕАТ автоматически отправляет сведения о заключении контракта в ЕИС.

Таким образом, информационные ресурсы, используемые в контрактной системе, позволяют максимально автоматизировать процесс закупок от размещения извещения до подведения итогов и исполнения контракта. Весь документооборот между заказчиками и поставщиками осуществляется исключительно в электронном виде посредством ЕИС, электронных торговых

площадок и других информационных систем с использованием средств электронной подписи. Также несомненным плюсом является и тот факт, что все данные отображаются только в структурированном виде, это расширяет возможность поиска информации о закупках с использованием запросов и фильтров. Благодаря электронному формату закупочной деятельности заказчики и поставщики получают более широкие возможности для осуществления закупок.

3. Кроме того, одним из актуальных проблем является высокое количество закупок, признанных несостоявшимися, наиболее распространенным основанием для этого является подача одной заявки на участие в закупке. Причинами такого положения дел является: низкое качество документов, разрабатываемых заказчиками для осуществления закупок; злоупотребления заказчиков при разработке соответствующих документов, имеющие коррупционную направленность; неподготовленность или не квалифицированность участников закупок; недостаточность их финансового обеспечения для участия в закупках в электронной форме.

На сегодняшний день необходим также решить вопрос, связанный с разработкой и совершенствованием нормативных документов, устанавливающих современные требования к товарам, работам, услугам и определяющих особенности их описания, приемки и расчета начальной (максимальной) цены контракта для осуществления закупки.

Таким образом, вопросы оптимизации и упрощения закупочных процедур остаются наиболее актуальными, что зафиксировано и в Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2019 № 117-р[7]. Полагаем что для дальнейшего совершенствования контрактной системы в сфере закупок и оптимизации закупочных процедур необходимо сократить число способов определения поставщиков.

В заключении данного исследования мы пришли к следующим выводам. Актуальными вопросами остаются вопросы применения законодательства, регламентирующего закупочную деятельность в рамках учреждений уголовно-исполнительной системы, поскольку от действий учреждений и органов УИС в сфере закупки товаров, работ и услуг зависит эффективность расходования бюджетных средств:

1) в частности, знание сотрудниками оперативных подразделений учреждений и органов УИС нормативной базы, определяющий основные положения оперативно-розыскной деятельности, регулирующий деятельность субъектов оперативно-розыскной деятельности, а также область закупок является одним из ключевых моментов в выявлении и раскрытии преступлений, совершаемых в сфере осуществления закупок для обеспечения нужд УИС, поскольку изначально в большинстве случаев это позволяет определить механизм совершения преступлений, круг лиц, причастных к совершению преступлений, возможные способы их сокрытия и др. Для целей выявления, раскрытия подобных уголовных дел сотрудникам необходимо

четко понимать сущность процесса обеспечения потребностей УИС в различных товарах, работах, услугах, источника и предмета хищения, субъектов данной категории преступлений;

2) правильное понимание и использование информационных ресурсов, используемых в контрактной системе, позволяет максимально автоматизировать процесс закупок от размещения извещения до подведения итогов и исполнения контракта. Весь документооборот между заказчиками и поставщиками осуществляется исключительно в электронном виде посредством ЕИС, электронных торговых площадок и других информационных систем с использованием средств электронной подписи. Также несомненным плюсом является и тот факт, что все данные отображаются только в структурированном виде, это расширяет возможность поиска информации о закупках с использованием запросов и фильтров. Благодаря электронному формату закупочной деятельности заказчики и поставщики получают более широкие возможности для осуществления закупок;

3) для дальнейшего совершенствования контрактной системы в сфере закупок и оптимизации закупочных процедур необходимо сократить число способов определения поставщиков.

Список использованных источников

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 17.06.1996. N 25. Ст. 2954.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // СЗ РФ. 24.12.2001. N 52 (ч. I). Ст. 4921.
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 N 1-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // СЗ РФ. 13.01.1997. N 2. ст. 198.
4. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об оперативно-розыскной деятельности" // СЗ РФ. 14.08.1995. N 33. Ст. 3349.
5. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СЗ РФ. 08.04.2013. N 14. Ст. 1652.
6. Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 N 824-р (ред. от 07.09.2019) «О создании единого агрегатора торговли» // СЗ РФ. 07.05.2018. N 19. Ст. 2797.
7. Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 N 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах» // СЗ РФ. 11.02.2019. N 6. Ст. 542.
8. Бодрягина О. А. Организация закупок для нужд уголовно-исполнительной системы: проблемные вопросы // Теоретические и практические проблемы развития уголовно-исполнительной системы в

Российской Федерации и за рубежом : сб. тезисов выступлений и докладов участников Междунар. науч.-практ. конф. Рязань, 2018. С. 1215.

9. Каранина Е.В., Картавых К.Е. Угрозы и критерии экономической безопасности в сфере государственных закупок // Advanced Science. 2017. № 2. С. 63–75.

10. Ключникова М.А. Законодательное регулирование деятельности оперативных подразделений при осуществлении борьбы с преступлениями в сфере осуществления закупок для УИС // Modern Science. 2021. № 11-3. С. 224-229.

11. Лябах А. Ю. Анализ единой информационной системы в сфере закупок и пути ее совершенствования / А. Ю. Лябах, В. С. Куликов // Электронный научный журнал «ГосРег». 2017. № 2.

12. Маликов А.И. Система государственных закупок в обеспечении экономической безопасности в органах государственной власти // Евразийский научный журнал. 2016. № 8. С. 50–53.

13. Цибульская Г.З., Везломцева С.Г. Актуальные вопросы организации закупок для нужд уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2020. № 3 (214). С. 11-14.