

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Г. Р. Игбаева, Е. С. Лысенко, С. А. Кудина

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК УЧАСТНИКИ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

Учебное пособие

Уфа 2018

УДК 347
ББК 67.404
О-75

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент Ю. А. Иванова
(Московский университет МВД России имени
В. Я. Кикотя);
кандидат юридических наук, доцент М. Н. Кузбагаров
(Санкт-Петербургский университет МВД России)

Игбаева, Г. Р., Лысенко, Е. С., Кудина, С. А.

О-75 Органы внутренних дел как участники предпринимательских
отношений [Электронное издание] : учебное пособие / Г. Р. Игбаева [и др.]
– Уфа: Уфимский ЮИ МВД России, 2018. – 48 с.

Учебное пособие раскрывает определение, характеристику и признаки предпринимательской деятельности; предпринимательских отношений, их видов, оснований возникновения; определение места и роли органов внутренних дел как участников предпринимательских отношений.

Предназначено для обучающихся образовательных организаций системы МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 347
ББК 67.404

© Игбаева Г. Р., 2018,
© Лысенко Е. С., 2018,
© Кудина С. А., 2018,
© Уфимский ЮИ МВД России, 2018

Содержание

Введение	4
Понятие и квалифицирующие признаки предпринимательской деятельности. Предпринимательские отношения и их участники	5
Органы внутренних дел как самостоятельные участники предпринимательских отношений	18
Участие ОВД в договорных отношениях с предпринимателями	30
Список использованных источников	46

Введение

Актуальность учебного пособия обусловлена реформированием МВД России, обновлением гражданского законодательства и необходимостью определения особенностей участия органов внутренних дел в предпринимательских отношениях.

В учебном пособии органы внутренних дел рассматриваются как самостоятельные участники предпринимательских отношений, раскрываются особенности их участия в них.

В пособии раскрываются определение и характеристика предпринимательской деятельности; признаки предпринимательской деятельности; предпринимательских отношений, их видов, оснований возникновения; определение места и роли органов внутренних дел как участников предпринимательских отношений.

Пособие стало результатом одноименного научного исследования, осуществленного кафедрой гражданско-правовых дисциплин Уфимского ЮИ МВД России в 2017 году. Оно основано на последовательном изучении научной и учебной литературы по исследуемым вопросам, а также на детальном анализе нормативных источников, регулирующих участие органов внутренних дел в предпринимательских отношениях.

Важно отметить, что пособие является одним из немногих источников литературы, посвященных рассмотрению вопросов участия органов внутренних дел в предпринимательских отношениях в послереформенный период.

Учебное пособие подготовлено авторским коллективом кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт МВД России» в составе:

- 1) Г. Р. Игбаева, канд. юрид. наук, доцент – введение, раздел 1;
- 2) Е. С. Лысенко, канд. юрид. наук – раздел 2;
- 3) С. А. Кудина, канд. юрид. наук – раздел 3.

Авторский коллектив надеется, что пособие будет полезно для преподавателей, аспирантов, докторантов, магистрантов, студентов, обучающихся в высших учебных заведениях, а также всех интересующихся вопросами участия органов внутренних дел в предпринимательских отношениях.

Понятие и квалифицирующие признаки предпринимательской деятельности. Предпринимательские отношения и их участники

Предпринимательская деятельность представляет собой сложную категорию, которая исследуется различными отраслевыми науками и дисциплинами и рассматривается в разных аспектах: организационном, философском, экономическом, юридическом и др.

Философский подход связан с анализом предпринимательской деятельности как совокупности ее основных элементов, к которым относятся: субъект, объект, и оказываемое воздействие каким-либо способом на объекты или субъект.

Предпринимательство как разновидность человеческой деятельности складывается из объединенных единой целью последовательных действий.

Общеизвестно, что действия становятся деятельностью при соответствии конкретным признакам. Так, исследуя критерии квалификации предпринимательской деятельности, О. М. Олейник выделяет признаками, образующие понятие деятельности: системность осуществления, постоянство, длительность осуществления операций, целенаправленность¹.

Исследуя природу предпринимательства как деятельности, следует учесть, что Конституция РФ гарантирует каждому «право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ст. 34).

Иначе говоря, Основной Закон России предпринимательскую деятельность относит к разновидности экономической деятельности.

В экономической науке сложилось несколько подходов к определению предпринимательства. Экономисты, в первую очередь, акцентируют внимание на признаках, имеющих значение для успешной хозяйственной деятельности, и к ним относят предприимчивость, самостоятельность и независимость хозяйствующих субъектов, их активность.

Как отмечает В. С. Белых, «в научной среде предпринимательство с точки зрения экономической определенности принято рассматривать в трех аспектах: как экономическую категорию; как метод хозяйствования; как тип экономического мышления»². Ученый делает вывод, исходя из экономических теорий развития предпринимательства.

¹ Олейник О. М. Формирование критериев квалификации предпринимательской деятельности в судебной практике // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 2–16.

² Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009.

Первоначально фигура предпринимателя отождествлялась с собственником имущества. В XVIII в. французский экономист Р. Кантильон впервые ввел в оборот само понятие «предприниматель» и связал его деятельность с категорией риска. Предприниматель стал рассматриваться как центральный элемент экономического развития.

Йозеф Шумпетер в качестве основной отличительной черты предпринимательства выделил инновационность. В последующем все больше экономистов придавало значение особым личностным качествам предпринимателя. В своих исследованиях экономисты стали раскрывать роль предпринимательства как регулирующего начала в уравнивающей экономической системе.

На современном этапе в экономической науке основной акцент делается на управленческую функцию предпринимательства. Феномен предпринимателя еще в большей мере отделяется от фигуры собственника, повышается значение управленческой роли в осуществлении предпринимательской деятельности.

В соответствии с легальным определением предпринимательской деятельности, закрепленным в абз. 3 ст. 2 ГК РФ, предпринимательской является «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке».

Нормативными признаками, позволяющими отграничивать предпринимательскую деятельность от иных видов деятельности, относятся:

- самостоятельность;
- рисковость;
- направленность на систематическое получение прибыли;
- регистрация в установленном законом порядке.

В научной среде сложилась дискуссия о значимости нормативных признаков предпринимательской деятельности в определении ее природы. Так, большинство исследователей выделяют обязательные и факультативные нормативные признаки. К числу последних относятся самостоятельность, системность предпринимательства и государственная регистрация субъектов предпринимательской деятельности.

Например, В. Ф. Попондопуло различает общие (родовые), присущие любой свободной (частной) деятельности, в том числе предпринимательской (это ее самостоятельный и рисковый характер), и специфические признаки предпринимательской деятельности (направленность на систематическое извлечение прибыли и

необходимость государственной регистрации), подчеркнув при этом, «что признак государственной регистрации не является внутренне присущим самому понятию предпринимательской деятельности, это юридический (формальный, внешний) признак, требование, предъявляемое к предпринимательству со стороны законодателя»¹.

И. В. Ершова, Т. М. Иванова и О. В. Тишанская предлагают выделять сущностные (характеризующие сущность предпринимательства) и формальные (характеризующие ее форму)² признаки предпринимательской деятельности.

Определяя квалифицирующие признаки предпринимательской деятельности, представляется необходимым раскрыть значение каждого нормативного признака.

Самостоятельность как нормативный признак предпринимательской деятельности имеет несколько значений:

- независимость от иных органов, организаций и частных лиц;
- автономия воли субъектов;
- осуществление деятельности в пределах установленных юридических границ.

Отношения между участниками гражданского оборота осуществляются исключительно на началах равенства. Гражданское законодательство устанавливает запрет на произвольное вмешательство кого-либо, в том числе государства и его органов, в чьи-либо частные дела, в том числе в предпринимательство.

Граждане и их объединения сами иницируют предпринимательскую деятельность и самостоятельно осуществляют ее. Предприниматель свободен в выборе предмета предпринимательской деятельности, а также средств для его эффективного осуществления. Самостоятельный характер предпринимательской деятельности имеет юридические границы. Так, порядок регистрации, формы предпринимательства, порядок осуществления отдельных видов деятельности и др. предусмотрены законодательством.

Вводя в законодательное определение предпринимательской деятельности признак самостоятельности, законодатель, прежде всего, имел в виду автономию воли субъектов предпринимательских отношений в принятии решений, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Самостоятельность в принятии решений связана с таким признаком предпринимательской деятельности как рисковость.

¹ Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства. С. 14–15.

² См.: Ершова И. В., Иванова Т. М. Предпринимательское право: учебное пособие. М.: Юриспруденция, 1999. С. 3–5; Тишанская О. В. Понятие предпринимательской деятельности // Правоведение. 1994. № 1. С. 68.

Являясь сложным по содержанию, структуре и функциональной роли в механизме правового регулирования, понятие риска в юриспруденции порождает научный интерес. В основе взглядов цивилистов на этот счет лежат две теории: объективная и субъективная. Не лишенной здравого смысла является позиция М. Н. Семякина, который полагает, что категория риска отражает моменты как объективного, так и субъективного порядка, а его влияние на результат может быть как отрицательным, так и положительным¹.

Неизбежность выбора предпринимателем определенного решения предопределена сущностью предпринимательской деятельности, ее самостоятельным характером. Поэтому риск в предпринимательстве является его имманентным, естественным свойством и включает в себя как объективные, так и субъективные моменты. Он сопутствует предпринимательской деятельности на всех этапах ее становления и развития.

С категорией предпринимательского риска непосредственно связаны понятия предпринимательского дохода и ущерба (убытков).

В этом смысле в научной и учебной литературе предпринимательский риск представлен как «деятельность предпринимателя на рынке в ситуации неопределенности относительно вероятного получения прибыли или убытков, т. е. когда предприниматель, будучи не в состоянии однозначно предвидеть, добьется ли он прибыли или понесет убытки, оказывается перед выбором какого-либо из альтернативных вариантов решения»².

В юридической литературе определение предпринимательского риска, не имея однозначной трактовки, рассматривается как «деятельность в ситуации неопределенности относительно вероятного получения прибыли или несения убытков, в условиях невозможности точного предвидения результатов деятельности»³, и как «потенциальная опасность потери ресурсов или недополучения доходов в сравнении с прогнозом самого предпринимателя»⁴, и как «возможные неблагоприятные имущественные последствия деятельности предпринимателя, не обусловленные какими-либо упущениями с его стороны»⁵.

¹ Семякин М. Н. Предпринимательский риск в гражданском праве. Екатеринбург, 1992. С. 64.

² Зенин И. А. Предпринимательское право: учебник для вузов. М., 2008. С. 10.

³ Кабышев О. А. Правомерность предпринимательского риска // Хозяйство и право. 1994. № 3. С. 47–48; Он же. Предпринимательский риск: правовые вопросы: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 13.

⁴ Райзберг Б. А. Предпринимательство и риск. М.: Знание, 1992; Новое в жизни, науке, технике. Сер. «Экономика». № 4.

⁵ Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства. С. 17.

По мнению В. С. Белых, предпринимательский риск – это потенциальная возможность (опасность) наступления или ненаступления события (совокупности событий), повлекшего неблагоприятные имущественные последствия для деятельности предпринимателя¹.

Предпринимательский риск – это состояние предпринимателя, обусловленное неопределенностью экономических и других ситуаций в условиях недостаточности информации, выражающееся в неизбежности постоянного выбора в процессе осуществления предпринимательства при взаимодействии объективных и субъективных факторов из множества вариантов того или иного поведения, в результате которого для него могут наступить определенные последствия, оказывающие влияние на его материальное положение².

Направленность на систематическое получение прибыли требует определения двух различных понятий систематичности и направленности на получение прибыли.

Если обратиться к семантике слова «систематичность», то оно производно от слова «система» (с греч.) трактуется, как план, порядок расположения частей целого, предначертанное устройство, ход чего-либо, в последовательном, связном порядке. А систематичное (систематическое), как стройное, порядочное, порядливое, последовательное, разумное, правильное, обдуманное, постепенное³.

Прежде всего, систематичность проявляется в постоянном (последовательном) получении прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Направленность на систематическое получение прибыли – обязательный (сущностный) признак предпринимательской деятельности, который позволяет ограничивать эту деятельность от иной экономической деятельности.

Признак «направленность на систематическое получение прибыли» в осуществляемой хозяйственной (экономической) деятельности имеет большое практическое значение. Именно направленность на систематическое получение прибыли обособляет предпринимательскую деятельность от иных форм хозяйствования.

Верховный Суд РФ высказал позицию, что при решении вопроса о наличии в действиях лица признаков состава преступления,

¹ Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009. С. 432.

² Чорновол Е. П., Головизнин А. В. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2016. №1. С. 16–22.

³ Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля. С. Петербург. 1903 г.

предусмотренного ст. 171 УК РФ (Незаконное предпринимательство), судам следует выяснять, соответствуют ли эти действия указанным в п. 1 ст. 2 ГК РФ признакам предпринимательской деятельности, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг, которая осуществляется самостоятельно на свой риск лицом, зарегистрированным в установленном законом порядке в качестве индивидуального предпринимателя¹.

Признак «направленность на систематическое получение прибыли» в предпринимательской деятельности является статусообразующим, то есть придает всякой деятельности, соответствующей этому признаку, статус предпринимательской и в этом смысле порождает для лица, осуществляющего данную деятельность, определенные, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности права и обязанности, в частности, обязанность зарегистрировать ее в установленном законом порядке.

Иными словами, именно «направленность на систематическое получение прибыли», является достаточным признаком для квалификации деятельности в качестве предпринимательской.

Гражданское законодательство не содержит определение понятия «прибыль». Налоговое законодательство в ст. 247, рассматривая прибыль как объект налогообложения, указывает, что прибылью признаются полученные доходы, уменьшенные на величину произведенных расходов.

Как отмечает О. М. Олейник, «в экономической теории принято выделять нормальную прибыль как элемент издержек или минимальную плату, необходимую для того, чтобы удержать предпринимателя в рамках данного вида предпринимательской деятельности. Кроме этого, выделяется экономическая или чистая прибыль, представляющая собой выручку за вычетом всех издержек (внешних и внутренних, включая нормальную прибыль предпринимателя). Но и эта чистая прибыль не идет на личное потребление, а расходуется на такие цели, как подготовка кадров, социальная помощь, защита окружающей среды и пр.»².

Ученый делает обоснованные выводы, «что в основу правового понятия положено экономическое (учетное) определение прибыли, которое предполагает соотнесение доходов и расходов..., ...вводит в определение понятия расходов нормативный подход, поскольку в норме

¹ О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 23. Пункт 1 // Российская газета. 2004. № 271.

² Олейник О. М. Указ .соч. С. 2–16.

права сказано о том, что расходы признаются таковыми в соответствии с установленными предписаниями. Именно эти предписания в части видов расходов и их размеров отражают подход государства к предпринимательству.

При этом необходимо подчеркнуть, что признаком предпринимательской деятельности является не сам факт получения систематической прибыли, а общее направление всей деятельности предпринимателя, которая должна быть направлена на систематическое получение прибыли»¹.

Нужно отметить, что характеризуя предпринимательскую деятельность, законодатель помимо признака «получение прибыли» также оперирует таким признаком как «получение дохода».

В ГК РФ «предпринимательская деятельность» сопоставляется с «иной, приносящей доход деятельностью». Если понятие «предпринимательская деятельность» имеет легальное определение в ст. 2 ГК РФ, то в отношении деятельности, приносящей доход, в ГК РФ не раскрывается.

Как справедливо отмечается в литературе², «с момента введения в действие ГК РФ существовало два терминологических разделения: для всех некоммерческих организаций использовался термин «предпринимательская деятельность», для учреждений – «ведение деятельности, приносящей доход».

Систематичность в предпринимательской деятельности так же связана с последовательным, системным совершением определенных действий (операций, поступков). Можно иметь единовременную прибыль от систематических поведенческих актов; и наоборот, систематическую прибыль от единичного действия.

Постоянное извлечение прибыли – обязательный признак предпринимательской деятельности. Коммерческая направленность отграничивает эту деятельность не только от общественно-политической, благотворительной, социально-культурной, но и от других видов инициативной деятельности.

Направленность на получение прибыли в предпринимательской деятельности вместе с тем не исключает отрицательный результат – убытки, разорение и банкротство, что означает – предпринимательская деятельность также носит рисковый характер.

¹ Олейник О. М. Указ. соч. С. 2–16.

² Гросул Ю. В. О праве некоммерческих организаций на занятие предпринимательской деятельностью // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. С. 16–18.

Регистрация предпринимательской деятельности в установленном законом порядке сформулирована в качестве четвертого признака предпринимательской деятельности.

В силу ст. 2 ГК РФ подлежит регистрации не предпринимательская деятельность, а лица – субъекты ее осуществляющие. Лицо (в том числе юридическое), осуществляющее предпринимательскую деятельность без государственной регистрации, предпринимателем (коммерческой организацией) не является. В свою очередь, лицо, прошедшее такую регистрацию, приобретает статус предпринимателя, даже если и не осуществляет указанную деятельность.

Осуществление самостоятельной, рискованной деятельности, направленной на систематическое извлечение прибыли, невозможно без государственной регистрации, которая легализует эту деятельность и придает ей законный характер. В противном случае она может быть признана незаконной, и за осуществление таковой может наступить ответственность, установленная нормами, регламентирующими административную или уголовную ответственность.

В частности, ст. 14.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии).

В случаях, когда осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или без лицензии повлекло причинение крупного ущерба гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере, лицо, осуществляющее такую деятельность, может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 171 УК РФ. Такая деятельность квалифицируется, как «незаконное предпринимательство».

Как отмечается в литературе, регистрация лица не сущностный признак предпринимательской деятельности, а требование к ее осуществлению¹. Ее отсутствие не приводит к утрате деятельностью качества предпринимательской, однако делает ее незаконной.

Однако незаконность предпринимательской деятельности в некоторых случаях зависит не только от регистрации предпринимателя, но и от приобретения им лицензии либо членства в саморегулируемых организациях. Кроме того, для осуществления предпринимательской деятельности публично-правовыми образованиями регистрации в качестве предпринимателя вообще не требуется. Поэтому

¹ Мицык Г. Ю. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2017. № 7. С. 5–11.

«государственная регистрация предпринимателя» не только не отражает существо предпринимательства, но и не является формальным критерием, поскольку не во всех случаях предоставляет право на осуществление предпринимательства¹.

Еще одним признаком предпринимательской деятельности, по справедливому утверждению Е. И. Лебедевой², следует назвать самостоятельную имущественную ответственность. Действующим законодательством предусмотрено, что индивидуальный предприниматель несет ответственность принадлежащим ему на праве собственности имуществом (ст. 24 ГК РФ). Юридические лица (кроме финансируемых собственником учреждений) отвечают по своим обязательствам обособленным имуществом, принадлежащим им на праве: собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления (п. 1 ст. 48, п. 1 ст. 56 ГК РФ).

Вероятность наступления самостоятельной имущественной ответственности также связана с самостоятельностью в принятии предпринимателем решений, т. к. предприниматель рискует не только не получить прибыль, но и в отдельных случаях в результате своих действий оказаться обязанным отвечать перед кем-либо материально. Естественно, если законом или договором не предусмотрена возможность возложить материальную ответственность на третье лицо, предприниматель обязан будет нести ответственность самостоятельно.

Интересное толкование понятию «предпринимательская деятельность» дают в этой связи суды. По мнению Третьего апелляционного суда, из смысла ст. 2 ГК РФ следует, что предпринимательскую деятельность отличают следующие признаки:

- цель – систематическое извлечение прибыли от использования или реализации имущества;
- учет хозяйственных операций по сделкам в рамках этой деятельности;
- устойчивые непосредственные связи субъекта с контрагентами по осуществляемым сделкам;
- взаимосвязь хозяйственных операций в определенный период времени;
- регистрация лица в установленном законом порядке³.

¹ Чернопол Е. П., Головинин А. В. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2016. №1. С. 16–22.

² Лебедева Е. И. Предпринимательское право: учебник. М., 2004. С. 10.

³ См.: постановление Третьего апелляционного суда от 25 января 2008 г. по делу № А33-7119/2007-03АП-1545/2007.

Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, именуются субъектами предпринимательской деятельности.

Заметим, что категория «субъекты предпринимательской деятельности» исследована в научной литературе недостаточно полно. Даже в науке гражданского права данному вопросу не уделяется должного внимания – в Гражданском кодексе РФ мы все чаще можем встретить понятия «субъект гражданского права», «физическое» и «юридическое лицо», однако сущность понятия «субъект предпринимательской деятельности» в нем не раскрывается. При этом также остается спорным вопрос о соотношении понятий «субъект права», «субъект гражданского права» и «субъект гражданско-правовых отношений».

Следует отметить, что с точки зрения предпринимательского права понятия «субъект предпринимательского права» и «субъект предпринимательской деятельности» различны.

Субъекты предпринимательского права – это любые лица, являющиеся участниками предпринимательских отношений, а именно:

- лица, являющиеся потребителями реализуемых предпринимателями товаров;
- лица, осуществляющие контроль и надзор за субъектами предпринимательской деятельности;
- лица, создающие условия для осуществления предпринимательской деятельности;
- лица, обеспечивающие охрану прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- лица, непосредственно осуществляющие предпринимательскую деятельность, которых и следует называть субъектами предпринимательской деятельности.

Субъектами предпринимательской деятельности могут быть любые лица, которым в соответствии с законом предоставлено право осуществлять предпринимательскую деятельность.

Согласно законодательству, осуществлять предпринимательскую деятельность могут зарегистрированные в установленном порядке:

- 1) индивидуальные предприниматели (далее – ИП);
- 2) коммерческие организации;
- 3) некоммерческие организации.

В силу того, что коммерческие организации и индивидуальные предприниматели в качестве основной цели своей деятельности имеют систематическое извлечение прибыли – они и являются основными участниками предпринимательской деятельности.

В отличие от ИП и коммерческих организаций основной целью некоммерческих организаций не является извлечение прибыли. Они

создаются с иными целями, самыми распространенными из них можно назвать: правоохранительные, здравоохранительные, социальные, образовательные и пр. В качестве основной цели деятельности ОВД как раз и является правоохранительная.

Вместе с тем некоммерческие организации вступают в предпринимательские отношения, в том числе, в качестве лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

При этом по общему правилу должны соблюдаться следующие принципы:

- предпринимательская деятельность некоммерческой организации не должна противоречить основной цели создания такой организации;

- прибыль, получаемая некоммерческой организацией в результате осуществления предпринимательской деятельности и иной приносящей доход деятельности, должна направляться на те цели, ради которых она создана.

Указанный выше вывод следует из п. 4 ст. 50 ГК РФ, согласно которому некоммерческие организации могут осуществлять приносящую доход деятельность, если это предусмотрено их уставами, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и если это соответствует таким целям.

Вместе с тем следует обратить внимание, что в ст. 50 ГК РФ указывается не на «предпринимательскую деятельность», а на «деятельность приносящую доход». В связи с этим возникает вопрос о соотношении этих понятий.

В ст. 24 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹ указано, что некоммерческая организация может осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доход деятельность. Указанная формулировка свидетельствует о том, что содержательно понятие «приносящая доход деятельность» шире, нежели понятие «предпринимательская деятельность», а предпринимательская деятельность для некоммерческой организации является разновидностью доходной деятельности. Подтверждение этого вывода содержится в дальнейшем указании на возможные виды приносящей доход деятельности: «Приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика» (п. 2 ст. 24). Справедливо, что если в указанном

¹ Российская газета. 1996. № 14.

перечне «приносящее прибыль производство товаров и услуг» является в чистом виде предпринимательской деятельностью, то, к примеру, «участие в хозяйственных обществах» предпринимательской деятельностью не является, хотя доход в виде дивидендов приносить будет. Таким образом, следует согласиться с тем, что понятие «приносящая доход деятельность некоммерческих организаций» содержательно более широкое, чем понятие «предпринимательская деятельность»¹.

Следует отметить, что п. 5 ст. 50 ГК РФ в новой редакции вводит важное правило, согласно которому некоммерческая организация, уставом которой предусмотрено осуществление приносящей доход деятельности, за исключением казенного и частного учреждений, должна иметь достаточное для осуществления указанной деятельности имущество рыночной стоимостью не менее минимального размера уставного капитала, предусмотренного для обществ с ограниченной ответственностью (п. 1 ст. 66.2 ГК РФ).

При этом следует иметь в виду, что правило п. 5 ст. 50 ГК РФ подлежит применению к некоммерческим организациям, создаваемым со дня официального опубликования ФЗ от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ. В отношении некоммерческих организаций, созданных до дня его официального опубликования, указанное правило применяется с 1 января 2015 года.

Публично-правовые образования традиционно не относят к лицам, которые могут заниматься предпринимательской деятельностью.

Вывод о невозможности публичных образований заниматься предпринимательской деятельностью вытекает из положений Конституции Российской Федерации. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 1 октября 1998 г. № 168-О «По запросу администрации Московской области о проверке конституционности части первой пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации» сформулирована следующая правовая позиция: «По смыслу Конституции Российской Федерации (статья 34, часть 1), одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли». В Определении также отмечается, что конституционные нормы определяют специальный характер правоспособности публично-правовых образований: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования участвуют в

¹ Звездина Т. М. К вопросу о соотношении понятий предпринимательской и приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 2. С. 72–75.

гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их публично-правовой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц¹. Поэтому они (публичные образования) не могут, по мнению Конституционного Суда РФ, выступать и в качестве доверительных управляющих, поскольку такая деятельность предполагает получение вознаграждения, представление отчетов учредителю доверительного управления (ст. 1018 и 1023 ГК РФ), что противоречит публично-правовой природе этих образований².

Указанное конституционное положение получило развитие в текущем законодательстве. В частности, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ (в п. 3 ст. 15) запрещает совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйственных субъектов функциями и правами указанных органов.

Вместе с тем отдельные авторы не без оснований утверждают, что современное государство во все большей мере непосредственно участвует в качестве хозяйствующего субъекта в предпринимательской деятельности на частноправовой, коммерческой основе как внутри своей страны, так и вовне, вступая в сделки в том числе и с иностранными частными, коммерческими предприятиями и лицами. Такое государство, часто именуемое «торгующим» государством, не являясь юридическим лицом как внутри страны, так и в других государствах, вступает в коммерческие сделки обычно через свои органы или через коммерческие предприятия, полностью или частично контролируемые государством⁴.

Следует отметить, что, например С. Э. Жилинский в рамках рассуждения по указанному выше вопросу смешивает два сходных, но тем не менее различающихся понятия: «субъекты гражданского права» и «субъекты предпринимательской деятельности»⁵, указывая на то, что, публичные образования являются субъектами гражданского права (гл. 5 ГК РФ). При этом от их имени выступают соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 125 ГК РФ).

¹ Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1.

² Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009. С. 432.

³ См.: Российская газета. 2006. № 162.

⁴ Вельяминов Г. М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015. С. 1006.

⁵ Предпринимательское право России: учебник / В. С. Белых, Г. Э. Берсункаев, С. И. Виниченко [и др.]. М., 2008. С. 76–77.

Органы внутренних дел, прежде всего, являются важнейшим субъектом в системе каждодневной охраны прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Тем не менее, их компетенция должна быть строго ограничена исключительно задачами защиты прав предпринимателей, обеспечения правомерности осуществления предпринимательской деятельности, осуществления контроля и надзора за соблюдением пределов предпринимательства¹.

Вместе с тем участие органов внутренних дел в предпринимательских отношениях не ограничивается одной лишь правоохранительной функцией.

Участие органов внутренних дел в предпринимательских отношениях гораздо шире. Прежде всего, ОВД является потребителем, производимых предпринимателями товаров, работ, услуг. В связи с этим ОВД постоянно участвует в договорных отношениях с предпринимателями, заключая договоры поставки, подряда, оказания услуг и пр. Для правильного определения места и роли ОВД в предпринимательских отношениях, прежде всего, следует остановиться на организационной структуре ОВД, характеризующей их как участников правоотношений.

Органы внутренних дел как самостоятельные участники предпринимательских отношений

Деятельность, которую осуществляют органы внутренних дел, прежде всего, направлена на выявление, раскрытие, расследование и предупреждение преступлений, поддержание общественного порядка, оказание помощи гражданам при несчастных случаях и т. д.

Именно на органы внутренних дел возлагаются основные обязанности по противостоянию угрозам, возникающим внутри государства².

Поэтому роль органов внутренних дел в предпринимательских отношениях, прежде всего, проявляется в реализации контрольных, а также охранительно-защитных функций.

Вместе с тем организация контрольных и охранительно-защитных мероприятий органами внутренних дел (далее – ОВД) должна следовать интересам всех участников правоотношений – в том числе субъектов

¹ См. например: Костюк О. М. Гражданско-правовое регулирование индивидуальной предпринимательской деятельности и роль ОВД в обеспечении пределов ее осуществления : дисс ... канд. юр. наук : 12.00.03. Москва, 2008. С. 195.

² Гунич С. В. Формы и методы деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 50–55.

предпринимательской деятельности. Злоупотребление контрольно-властными полномочиями со стороны ОВД может наносить существенный вред развитию предпринимательской деятельности в целом.

Вместе с тем злоупотребления при осуществлении, контрольных и охранительно-защитных мероприятий со стороны ОВД зачастую обусловлено наделением ОВД определенными полномочиями, закрепленными в соответствующих нормативных правовых актах.

Одним из значимых нормативных актов, определившим правовой статус ОВД, как органов, осуществляющих контроль в сфере предпринимательской деятельности, является указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»¹.

В рамках данного указа Правительству РФ было поручено исключить внепроцессуальные права органов внутренних дел Российской Федерации, касающиеся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности.

Для успешного осуществления основной служебной деятельности органы внутренних дел нуждаются в соответствующей инфраструктуре, материально-техническом, вещевом и продовольственном снабжении, получении услуг связи и др. Эксплуатируемые органами внутренних дел здания, сооружения, транспорт требуют обслуживания, текущего и капитального ремонта и т. д. Сотрудники органов внутренних дел нуждаются в социальной поддержке, обеспечении жильем, медицинской помощи и проч. В связи с этим структура правоохранительного ведомства и отдельных органов предусматривает соответствующие подразделения, учреждения, должности, их кадровое наполнение. Их деятельность не является основной для органов внутренних дел в целом, она направлена на создание предпосылок для успешного решения возложенных на органы внутренних дел задач (путем достижения их надлежащего финансово-экономического и тылового обеспечения). В связи с этим органы внутренних дел наделяются статусом юридических лиц и как хозяйствующие субъекты вступают в различные гражданско-правовые отношения с иными хозяйствующими субъектами².

¹ Российская газета. 2008. № 105.

² Скобликов П. А. Классификация гражданских дел, в которых участвуют органы внутренних дел и их должностные лица // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 3. С. 15–20.

Для обеспечения выполнения возложенных на ОВД задач им приходится вступать и в предпринимательские отношения.

При этом следует понимать, что ОВД, являясь органом исполнительной власти, может вступать в предпринимательские отношения в следующем качестве:

- органа государственной власти, обеспечивающего охрану прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.
- органа государственной власти, осуществляющего контроль за отдельными видами предпринимательской деятельности;
- контрагента по договорам с субъектами предпринимательской деятельности (предпринимателями);

При этом для правильного понимания роли ОВД, как участника предпринимательских отношений нужно достаточно определенно осознавать роль ОВД, в таких отношениях.

Предпосылкой участия в любых отношениях и, в том числе предпринимательских, является наличие юридически закреплённого статуса участника правоотношений. Участниками правоотношений могут становиться различные категории лиц, которые разделяются на физических и юридических. В этом смысле ОВД, как участники предпринимательских отношений, могут быть отнесены только к категории юридических лиц.

Вместе с тем многогранная и сложная структура ОВД предусматривает совокупность юридических лиц, имеющих и общие и отличные черты, а также различия в организации деятельности. Другими словами, система ОВД включают в себя различные типы юридических лиц, которые хоть и связаны друг с другом системой административно-управленческих связей, но в тоже время, могут вступать и вступают в предпринимательские отношения как обособленные и вполне самостоятельные субъекты права.

На сегодняшний день основы правового статуса ОВД, как юридических лиц закреплён в гражданском законодательстве о юридических лицах и детально регламентирован в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах.

В соответствии с указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (далее – Положение о МВД РФ)¹ в

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел РФ и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел РФ по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // Собрание законодательства РФ, 26.12.2016, № 52 (Часть V), Ст. 7614.

состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, загранаппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел (п. 14).

Как установлено п. 22 Положения о МВД РФ, МВД России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, в том числе валютные, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 Положения о МВД РФ, в непосредственном подчинении МВД РФ находятся территориальные органы МВД России на региональном уровне, к которым относятся: министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации (далее – территориальные органы).

Основы правового положения территориальных органов МВД РФ определяются Типовым положением о территориальном органе министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ.

Территориальные органы осуществляют свою деятельность непосредственно и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне (подчиненные органы), а также подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов (подчиненные организации) (п. 5 положения о МВД РФ).

Так же, как и МВД РФ, территориальные органы МВД РФ признаются юридическими лицами. При этом, п. 22 Типового положения о Территориальном органе МВД РФ подчеркивает, что территориальный орган, как юридическое лицо создается в организационно-правовой форме государственного учреждения. Территориальный орган МВД России выступает истцом и ответчиком в суде.

На сегодня в структуре органов внутренних дел, помимо самого Министерства внутренних дел РФ можно выделить достаточно много обособленных юридических лиц, которые условно могут становиться

самостоятельными участниками предпринимательских отношений, например:

- министерства внутренних дел республик РФ;
- главные управления (управления) МВД РФ в субъектах РФ, не являющихся республиками (края, области);
- образовательные учреждения системы МВД России (институты, академии, университеты и т. п.);
- научные организации;
- медико-санитарные учреждения МВД РФ;
- иные самостоятельные организации (Главный информационно-аналитический центр МВД России; ФКУ НПО «Специальная техника и связь» МВД России и т. д.).

Правовой статус юридических лиц системы МВД России, как участников предпринимательских отношений, прежде всего, определяется их организационно-правовой формой.

Образование юридических лиц в системе МВД происходит в распорядительном порядке, т. е. осуществляется по решению соответствующих органов исполнительной власти по согласованию с МВД России. В настоящее время распорядительный порядок образования юридических лиц в РФ не применяется, а действует в основном нормативно-явочный порядок¹.

Исследуя гражданскую правосубъектность органов внутренних дел можно заключить, что они выступают в гражданском обороте как юридические лица, обладающие специальной правоспособностью, соответствующей целям и задачам их деятельности². Эти цели и задачи не предусматривают договорную деятельность по извлечению прибыли, как это характерно для коммерческих организаций. Поэтому органы внутренних дел, как юридические лица вступают в гражданские правоотношения как некоммерческие организации, в основном, в форме государственных учреждений.

Учреждением в соответствии со ст. 123.21 признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Соответственно правовой статус ОВД, как участников предпринимательских отношений определяются:

- общими положениями ГК РФ о юридических лицах;
- положениями ГК РФ об учреждениях;

¹ Ручкина Г. Ф. Гражданская правосубъектность органов внутренних дел Российской Федерации: дисс. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 78.

² См.: Банина О. А. Договорные отношения с участием ОВД РФ (на примере милиции общественной безопасности), Санкт-Петербург, 2004.

- положениями Бюджетного кодекса РФ;
- Федеральными законами, регламентирующими правовое положение отдельных видов некоммерческих организаций (Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»¹, Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»²).

Учреждения относятся к группе унитарных организаций. Главное отличие унитарных организаций от корпоративных состоит в том, что их учредители (участники) не приобретают прав участия (членства) в таких организациях и не формируют их высший орган управления.

ГК РФ разделяет учреждения на казенные, автономные и бюджетные.

Согласно ст. 9.2 Закона о некоммерческих организациях бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетные учреждения осуществляют деятельность в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями, которые формирует и утверждает осуществляющий функции и полномочия учредителя соответствующий орган. При этом не допускается отказ бюджетного учреждения от выполнения государственного (муниципального) задания. Одновременно бюджетным учреждениям предоставлено право выполнять за плату работы, оказывать услуги, относящиеся к его основным видам деятельности, предусмотренным его учредительным документом сверх установленного государственного (муниципального) задания. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Имущество бюджетного учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ. Собственником имущества бюджетного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование. При этом необходимый для выполнения бюджетным

¹ Российская газета. 1996. № 14.

² Российская газета. 2006. № 250.

учреждением своих уставных задач земельный участок предоставляется ему на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Бюджетное учреждение без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным находящимся на праве оперативного управления имуществом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно. Исключения составляют случаи:

- совершения бюджетным учреждением крупной сделки (только с предварительного согласия органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя);

- размещения денежных средств на депозитах в кредитных организациях, а также совершения сделок с ценными бумагами (такие действия возможны, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом);

- заинтересованности соответствующего лица в сделке, стороной которой является или намеревается быть некоммерческая организация, а также в случае иного противоречия интересов такого лица и некоммерческой организации в отношении существующей или предполагаемой сделки (заинтересованное лицо обязано сообщить о своей заинтересованности и получить одобрение органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя).

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Такое обеспечение осуществляется с учетом расходов на содержание недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за бюджетным учреждением учредителем или приобретенных бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, расходов на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения, по которым признается соответствующее имущество, в том числе земельные участки.

В соответствии с п. 5 ст. 123.22 ГК РФ бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением – собственником этого имущества, или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества

независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.

По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым настоящего пункта может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона об автономных учреждениях, автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в т. ч. при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Пункт 6 ст. 123.22 ГК РФ предусматривает, что автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества.

По обязательствам автономного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым настоящего пункта может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества автономного учреждения.

Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества.

Обособленные организации системы МВД России создаются в основном в форме казенных учреждений.

Согласно определению, данному в ст. 6 БК РФ, казенное учреждение – это государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации

предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления.

Важно отметить, что казенные учреждения могут выполнять как государственные (муниципальные) функции, так и оказывать государственные (муниципальные) услуги (выполнять работы) физическим и юридическим лицам, в отличие от бюджетных и автономных учреждений, которые могут быть созданы исключительно для оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ)¹.

Специфика федеральных государственных казенных учреждений в системе МВД заключается в том, что их организационное единство выражается в наличии внутренних подразделений (отделов, отделений и т. д.), приспособленных к выполнению возложенных на них задач, а также соответствующих органов управления, начальника, осуществляющего руководство соответствующим казенным учреждением. Благодаря этому казенное учреждение МВД России, обладая сложной внутренней структурой, выступает вовне как единое целое, как единый субъект.

Решение о создании (учреждении) казенного учреждения МВД России принимается в порядке, установленном Правительством РФ. Такое решение должно содержать сведения: об уставе учреждения; органах казенного учреждения (виды, компетенция, иерархия, подчиненность и т. д.); имуществе учреждения (размер, способ образования имущества).

Земельные участки предоставляются казенным учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования на основании решения государственного или муниципального органа, уполномоченного предоставлять земельные участки в такое пользование (п. 1 ст. 268 ГК РФ, п. 1 ст. 20 ЗК РФ).

В соответствии с п. 2 ст. 15 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»² учредителем федеральных казенных учреждений является Российская Федерация.

Имущество закрепляется за казенным учреждением на праве оперативного управления (ст. 296 ГК РФ). Собственником такого имущества выступает публично-правовое образование, являющееся учредителем учреждения (РФ, субъект РФ, муниципальное

¹ См. об этом: Раздел 1. Комментариев (комплексных рекомендаций) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).

² Российская газета. 1996. № 14.

образование), т. е. собственником имущества, переданного федеральному казенному учреждению МВД России на праве оперативного управления, является Российская Федерация.

Наличие обособленного имущества казенного учреждения МВД России означает, что имущество, закрепленное за ним на праве оперативного управления, подлежит обязательному учету по смете его расходов, утвержденной собственником, на его самостоятельном балансе, при этом операции с бюджетными средствами казенное учреждение осуществляет через лицевые счета, открытые ему в соответствии с БК РФ, т.е. имущество казенного учреждения МВД России, составляющее его материальную базу, отделено и обособлено от имущества других юридических лиц.

Финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения МВД России осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании бюджетной сметы.

Для осуществления финансовых операций с бюджетными средствами казенному учреждению в соответствии с БК РФ открываются лицевые счета.

Заключение и оплата казенным учреждением МВД России государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации в пределах доведенных казенному учреждению МВД России лимитов бюджетных обязательств, если иное не установлено БК РФ, и с учетом принятых и неисполненных обязательств.

Нарушение казенным учреждением вышеуказанных требований при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Владение и пользование закрепленным за учреждением МВД России имуществом должно осуществляться в пределах, достаточных для достижения тех целей, ради которых создано учреждение и в соответствии с назначением этого имущества (п. 1 ст. 296 ГК РФ).

Таким образом, законодатель ограничил полномочия казенных учреждений МВД России в возможности отчуждать либо иным способом распоряжаться закрепленным за ними имуществом без согласия собственника этого имущества. Данное положение оказывает существенное влияние на возможность осуществления предпринимательской или иной приносящей доход деятельности органами внутренних дел.

При этом в соответствии со ст. 161 БК РФ Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Доходы, полученные от указанной деятельности, поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации и нивелируются (п. 4 ст. 298 ГК РФ, т. е. учреждение при этом лишается права на их использование¹.

Исходя из того, что термин «приносящая доход деятельность» – шире понятия «предпринимательская деятельность», ОВД могут осуществлять, в том числе, предпринимательскую деятельность, если это предусмотрено уставом конкретного учреждения, т. е. органы внутренних дел, как казенные учреждения не имеют возможности распоряжаться доходами от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности.

Вместе с тем следует отметить, что согласно п. 22 ст. 30 ФЗ № 83-ФЗ главные распорядители бюджетных средств, в ведении которых находятся казенные учреждения, осуществляющие приносящую доходы деятельность, имеют право распределять бюджетные ассигнования между указанными учреждениями с учетом объемов доходов от приносящей доходы деятельности, осуществляемой этими учреждениями, зачисляемых в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.

Существенным признаком предпринимательской деятельности является способность субъекта предпринимательской деятельности нести самостоятельную имущественную ответственность перед кредиторами по своим обязательствам.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств казенного учреждения субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

То есть самостоятельная имущественная ответственность казенного учреждения МВД России по обязательствам ограничена возможностью отвечать по своим обязательствам только находящимися в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств для исполнения обязательств, будет наступать субсидиарная ответственность для собственника имущества казенного учреждения МВД России (п. 3 ст. 123.21, п. 4 ст. 123.22 ГК РФ).

¹ Молчанов А. А. Казенные учреждения МВД России в контексте изменений гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 10. С. 85–90.

Данное положение, прежде всего, обусловлено тем, что имущество, которое предано учреждениям МВД России, закреплено за ними на праве оперативного управления, что не предполагает возможности распоряжаться этим имуществом для исполнения обязательств (в том числе погашения кредиторской задолженности).

Казенное учреждение МВД России самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика. Выступление в гражданском обороте от собственного имени означает возможность от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности через свои органы, формирующие и выражающие волю казенного учреждения МВД России и совершающие действия в пределах его компетенции. Согласно основным началам гражданского законодательства «при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно» (п. 3 ст. 1 ГК РФ).

Казенное учреждение МВД России может быть истцом и ответчиком в суде по гражданско-правовым спорам, при этом казенное учреждение обеспечивает исполнение денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в соответствии с БК РФ.

Описание правового статуса казенных учреждений показывает, что их правоспособность пожалуй меньше всего подходит для осуществления предпринимательской деятельности, так как делает это неинтересным для самого учреждения, лишенного возможности распоряжаться полученным от предпринимательской деятельности доходом.

Гражданско-правовой статус казенного учреждения МВД России как юридического лица дает право участвовать в гражданском обороте от своего имени только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности. В остальных случаях следует исходить из того, что сделки соответствующего ведомства должны рассматриваться как действия самого казенного учреждения МВД России.

Таким образом, деятельность ОВД участвует в предпринимательских отношениях как самостоятельный субъект права. Роль ОВД, в качестве самостоятельного субъекта предпринимательских отношений в основном ограничивается приобретением товаров работ или услуг у лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

При этом ОВД, заключая с субъектами предпринимательской деятельности различные договоры (поставки, подряда и пр.) осуществляют расходование бюджетных средств РФ. Соответственно к таким договорам должны применяться специальные правила,

установленные законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Участие ОВД в договорных отношениях с предпринимателями

В ходе решения своих задач ОВД нередко вступают в отношения, регулируемые гражданским и в том числе предпринимательским законодательством. Речь идет о правоотношениях, именуемых договорными предпринимательскими отношениями. То есть отношениями, которые возникают между субъектами предпринимательской деятельности и иными лицами по поводу заключения договоров.

Следует отметить, что для предпринимателей заключение договоров это и способ реализации производимых ими товаров (работ, услуг) и способ организации предпринимательской деятельности.

Субъектами гражданских правоотношений, как известно, являются физические лица, юридические лица и публично-правовые образования (муниципальные образования, органы власти Российской Федерации, Российская Федерация в целом).

Органы внутренних дел, являясь участниками договорных отношений, выступают в них не как органы государственной власти, наделенные властными полномочиями, а как субъекты гражданского права – юридические лица.

Как было отмечено выше они выступают в имущественном обороте как юридическое лицо в организационно-правовой форме казенного учреждения с присущей спецификой признаков, особым порядком создания, регистрации, реорганизации и ликвидации.

При этом действующее гражданское законодательство рассматривает органы внутренних дел в качестве обычного субъекта гражданского права, не акцентируя внимания на том, что договорные отношения с их участием обладают определенной специфичностью.

В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, казенные учреждения МВД России осуществляют функции государственного заказчика государственного оборонного заказа, кроме отнесенных к компетенции Рособоронпоставки функций по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением специальной техники

и материальных средств, номенклатуру которых утверждает Министр внутренних дел РФ; закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и др.

Исходя из правового статуса органов внутренних дел (являющихся органами исполнительной власти государства, т. е. субъектами публичного права наделенного компетенцией) договоры с их участием необходимо выделять из системы аналогичных обязательств. Существенные особенности договорных отношений с участием органов внутренних дел проявляются как в основаниях возникновения, так и в содержании, порядке заключения и оформления данных договоров, а также в специфических чертах ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорного обязательства.

В первую очередь, необходимо отметить особый характер выражения воли в договоре с участием органов внутренних дел – зачастую косвенным путем, возникновением отношений, не оформленных договором, сходностью возникающего правоотношения с типичными договорами, не позволяющей, однако, безусловно подчинить их правилам об этих договорах, «ослабленностью» гражданско-правовых отношений, «вклиниванием» в них административных, уголовно-процессуальных и других правоотношений.

В настоящее время органами внутренних дел заключается большое количество договоров, начиная с поименованных и заканчивая смешанными и непоименованными.

Договоры, направленные на оказание услуг являются достаточно распространенными в гражданско-правовых отношениях с участием органов внутренних дел, а также принимая во внимание статус органов внутренних дел как государственного органа, субъекта гражданского права и органа со специальной компетенцией, предполагается его участие в нетипичных договорах, обусловленных спецификой деятельности подразделений органов внутренних дел (договор оказания услуг, направленных на охрану собственности, обеспечение безопасности дорожного движения, на охрану общественного порядка в местах проведения массовых мероприятий, договор оказания услуг, связанных с выполнением функций лицензирования и контроля и др.)

Так при заключении договоров органы внутренних дел руководствуются не только общими нормами гражданского права, но и ведомственными нормативными актами, в которых содержатся нормы, регламентирующие отдельные виды договорных отношений.

В частности, порядок заключения договоров на охрану объектов подчиняется, общим правилам, установленным для гражданско-правовых договоров. Однако, приказ МВД России от 7 мая 2014 г. № 410 «Вопросы организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией», регулирующего порядок осуществления соответствующей деятельности органами внутренних дел, не распространяя своего влияния на другого участника, оказывает определенное воздействие на содержание конкретного договорного отношения, что выражается в императивности большинства норм, содержащихся в договоре.

Охрана собственности, как отмечалось ранее, – одна из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Практически все подразделения прямо или косвенно связаны с охраной имущественных прав собственников.

Договор охраны не поименован в Гражданском кодексе РФ. И до принятия Министерством внутренних дел РФ (далее – МВД РФ) приказа от 7 мая 2014 г. № 410 «Вопросы организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией» подразделения вневедомственной охраны при заключении договоров на охрану имущества, руководствовались нормами приказа МВД РФ от 31 августа 2007 г. № 772, в котором содержались положения о порядке обеспечения МВД РФ охраны имущества физических и юридических лиц по договорам, в том числе при его транспортировке, определяет последовательность действий по обеспечению охраны имущества физических и юридических лиц по договорам подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел РФ.

Однако в действующем Приказе не то, что не предусмотрен порядок обеспечения МВД РФ охраны имущества физических и юридических лиц по договорам, в его рамках вообще не упоминается о заключении договора с физическими лицами. Нормы приказа МВД России от 7 мая 2014 г. № 410 направлены на регулирование отношений, возникающих исключительно из договоров охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией.

Полномочия по вневедомственной охране в настоящее время осуществляют войска национальной гвардии.

Наиболее близким к договору охраны, а именно к такой его разновидности, как договор охраны имущества, относится договор хранения.

М. И. Брагинский указывает, что «объединяет эти договоры не только их направленность на оказание услуг, но и их конечная цель: сбережение имущества». Ю. В. Романец также отмечает, что «хранение схоже с договором охраны, направленным на оказание услуг по

обеспечению сохранности имущества. Конечная цель таких договоров одинакова, однако способы ее достижения различны».

Не подвергая сомнению высказанные точки зрения о единой цели рассматриваемых договоров, а именно – обеспечение сохранности этого имущества; отметим их основное различие, влекущее и все остальные – договор хранения имеет своей целью, прежде всего «спасение от порчи и похищения», договор охраны направлен только на ограждение переданного объекта от противоправных посягательств. Охрана не предполагает создания оптимального режима содержания переданного под охрану объекта, не обнаруживает своего предназначения в спасении от порчи и уничтожения, не связанных с действиями третьих лиц.

Что же касается иных различий исследуемых договоров, то необходимо отметить следующие:

1. В договорах по хранению имущество передается во владение услугодателя; при передаче имущества под охрану оно не выходит из сферы контроля собственника и не поступает во владение лица, осуществляющего охрану.

Данное отличие хранения и охраны было отмечено и О. С. Иоффе, который указывал, что «охрана предполагает выполнение только технических функций необходимых для того, чтобы сберечь имущество от опасности физического уничтожения, порчи или утраты, которая может угрожать ему со стороны стихийных сил или действий неправомочных лиц. Напротив, лицо, которому имущество поручено для хранения, осуществляет правомочие владения, как и другие необходимые для этого права и обязанности».

2. Суть хранения состоит в размещении полученных вещей в помещении или на территории хранителя, тогда как договором охраны, как правило, подобные действия не предусматриваются. Исполнитель по договору охраны лишь «в течение определенного периода охраняет, причем как правило недвижимый объект (здание, территорию) от проникновения в него посторонних лиц, а также принимает меры к предотвращению хищений (выноса) имущества клиента его же работниками.

3. По договору хранения поклажедатель передает хранителю вещь, которую последний обязуется хранить и возвратить в сохранности. Объектом данного договора, таким образом, являются, прежде всего, вещи, подлежащие перемещению, т. е. это движимые вещи. Объектом же договора охраны могут выступать как движимые, так и недвижимые вещи, причем на практике наиболее распространено заключение договоров именно по поводу охраны недвижимого имущества.

Необходимо отметить, что в ряде случаев договор хранения включает в себя элементы договора охраны. В качестве примера смешанного договора, включающего в себя элементы как договора охраны, так и договора хранения, выступает такой специальный вид хранения, как хранение ценностей в индивидуальном банковском сейфе, а именно к такой его разновидности, как хранение ценностей в банке с предоставлением клиенту индивидуального банковского сейфа. В соответствии с данным договором банк обязан осуществлять контроль за доступом в помещение, где располагается предоставленный клиенту сейф и, кроме этого, на банк может быть возложена ответственность за сохранность ценностей, помещенных в сейф вне контроля со стороны банка.

Следует отметить, что объем договорной свободы органов внутренних дел является меньшим в сравнении с объемом договорной свободы других участников гражданского оборота, обладающих общей правоспособностью. Ограничения участия ОВД в договорных отношениях с предпринимателями связаны, в первую очередь, с целями деятельности органов внутренних дел и их специальной гражданской правоспособностью. Однако содержанию договорной свободы органов внутренних дел присущ тот же самый перечень элементов, который характерен для любого другого участника гражданских правоотношений (свобода заключения договора, свобода выбора вида договора, свобода определения условий договора и некоторые иные правомочия).

В реализации своих правомочий на заключение договоров с предпринимателями органы внутренних дел ограничены правовым режимом имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления, – что не позволяет им самостоятельно распоряжаться большей его частью.

Исследование статистических данных и практических тенденций договорной деятельности ОВД позволило сделать вывод о том, что, хотя в принципе ОВД могут заключать большинство из поименованных в Гражданском кодексе Российской Федерации договоров при условии их соответствия целям деятельности и специальной правоспособности, тем не менее, видами наиболее часто заключаемых органами внутренних дел договоров являются государственные контракты на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

Вместе с тем состояние экономики страны, влияющее на формирование доходной части бюджета государства, постоянное недофинансирование потребностей ОВД, снижающее эффективность выполнения ими своих задач, побудили последних более активно вступать в пределах своей компетенции в различные финансовые и гражданско-правовые отношения.

Руководители органов внутренних дел, решая задачи ресурсного обеспечения ОВД, используют различные гражданско-правовые договоры, способствующие более эффективному оперативному управлению имуществом, а также привлечению дополнительных материальных, технических и финансовых средств, необходимых для успешного выполнения основных задач и функций.

Поиск новых правовых способов привлечения дополнительных финансовых и материальных ресурсов является крайне необходимым, поскольку неэффективная деятельность ОВД в определенной степени объясняется и недостаточностью их финансового и материального обеспечения. Решению указанных задач во многом может способствовать использование механизма договорных отношений с предпринимателями.

Договоры с участием органов внутренних дел считаются заключенными, если они соответствуют следующим правилам.

Во-первых, они должны быть составлены в письменной форме, т. к. участником является юридическое лицо (ст. 161 ГК РФ).

Во-вторых, они должны быть подписаны уполномоченными на то лицами. Договоры от имени юридических лиц вправе подписывать их исполнительные руководящие органы или надлежащие представители. От лица органа внутренних дел договоры, как правило, подписываются начальником (заместителем начальника) подразделения, являющегося юридическим лицом.

При этом указываются должность подписывающего их лица, номер и дата документа, уполномочивающего его на заключение договоров. Таким документом могут быть доверенность или иной документ, подтверждающий правомерность действий представителя: копия или выписка из приказа, утвержденного положения о структурном подразделении (филиале, представительстве) или из должностной инструкции, которыми ему предоставляется право заключать договоры от имени данной организации.

В-третьих, поскольку смысл договора состоит в соглашении, то тем самым его заключение предполагает выражение воли каждой из сторон и ее совпадение, поэтому между участниками должно быть достигнуто соглашение по всем существенным (обязательным, необходимым и достаточным для договоров данного вида) условиям договора.

Исследование особенностей заключения, оформления и содержания договоров с участием органов внутренних дел позволяет сделать вывод о том, что на формирование условий этой группы договоров, определяющим фактором является стадия преддоговорных отношений сторон. Причем, договоры с участием органов внутренних

дел не относятся к публичным договорам, а являются свободно заключаемыми договорами по воле обеих сторон.

В соответствии с правилами ст. 434 ГК РФ существенными условиями являются:

- условия о предмете договора;
- условий, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида;
- все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (цена, порядок расчетов, срок действия договора, права и обязанности, ответственность сторон).

Независимо от того, устанавливаются ли существенные условия непосредственно законом или выводятся из характера какого-либо вида договора, их число должно быть минимальным и ограничиваться лишь теми, без которых невозможно само существование договора. Третья группа существенных условий, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение, никаким ограничениям не подвергается. Эти условия могут касаться способа, сроков, места исполнения договорных обязательств и т. д. Требуется лишь, чтобы они выходили за рамки тех существенных условий, которые отнесены к первым двум группам.

Большое место занимают обычные и случайные условия, обладающие такой же силой, как и существенные. Под обычными понимаются условия, которые направлены на конкретизацию существенных условий договора, определенных законом. Случайными считаются условия договора, отклоняющиеся от условий, обычно применяемых в договорной практике.

Сложные юридические составы как основания возникновения договорных отношений с ОВД общественной безопасности, состоящие из административного акта и договора, заключенного на его основе, вносят в возникающие отношения элементы административно-правового регулирования, проявляющиеся в порядке заключения договора, а также в наличии некоторых специфических, не свойственных аналогичным договорам, правах и обязанностях сторон.

Реализуя правовой статус субъектов гражданского права, органы внутренних дел участвуют в качестве стороны в договорных отношениях с предпринимателями. Совмещение подразделениями ОВД в себе статуса государственного органа, субъекта гражданского права и органа со специальной компетенцией предполагает его участие в трех группах договоров: 1) договорах, направленных на удовлетворение государственных нужд; 2) договорах, в которых не проявляется публичный характер деятельности подразделений ОВД (купля-продажа, аренда и др.); 3) договорах, обусловленных спецификой деятельности

подразделений ОВД (договор сопровождения, договор оказания услуг по охране собственности и др.)

Правовой основой первых двух групп является Гражданский кодекс РФ. Правовую базу последней группы договоров составляют ведомственные нормативные акты, включенные таким образом в систему гражданского законодательства, с вытекающим отсюда требованием о соответствии их положений императивным нормам Гражданского кодекса РФ и федерального законодательства.

Анализируя всю совокупность гражданско-правовых отношений органов внутренних дел с учетом их направленности, договорные отношения с участием органов внутренних дел можно разграничить на четыре группы:

- договоры, направленные на передачу имущества. К данной группе относятся договоры аренды (имущественного найма), купли-продажи и другие, заключаемые органами внутренних дел;

- договоры, направленные на выполнение работ. Это прежде всего договоры подряда: на капитальный и текущий ремонт зданий и сооружений; на техническое обслуживание и ремонт криминалистической и оперативной техники; на техническое обслуживание и ремонт средств связи; на техническое обслуживание и ремонт компьютерной и организационной техники; на техническое обслуживание автотранспортных средств и др.;

- договоры, направленные на оказание услуг. К данной группе относятся договоры о предоставлении услуг связи. На основании этих договоров осуществляется пересылка почтовых и телеграфных отправлений, пользование городской и междугородной телефонной связью;

- договоры с участием кредитных организаций: договор банковского счета и др.

Удовлетворение потребностей в материально-техническом обеспечении органов внутренних дел осуществляется путем размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Правовое регулирование указанных правоотношений осуществляется параграфами третьим и четвертым Гражданского кодекса РФ, специальными законами и ведомственными нормативными актами.

Востребованность рассмотрения вопросов правового регулирования договора поставки с участием органов внутренних дел в российском законодательстве, обуславливается, прежде всего, тесной связью института поставки с содержанием происходящих в нашей стране экономических процессов, а также той ролью, которую играл и продолжает играть договор поставки в организации функционирования

органов государственной власти России на протяжении всех исторических периодов ее развития.

Несмотря на достаточное правовое регулирование на практике возникает немало проблем, связанных как с заключением договоров поставки, так и с их исполнением.

Анализ судебной практики и действующего законодательства, а также их комментарии, регулирующие рассматриваемые правоотношения, позволил выработать некоторые рекомендации, способствующие более эффективному применению данных договоров в деятельности органов внутренних дел.

При рассмотрении вопроса о правовом регулировании договора поставки необходимо учитывать и руководствоваться положениями параграфа 1 главы 30 ГК РФ («Общие положения о купле-продаже»), которые применяются к отдельным видам договоров купли-продажи (в том числе к договору поставки) субсидиарно, т. е. тогда, когда соответствующий вопрос нормами об отдельных видах договора купли-продажи не урегулирован или урегулирован иначе, чем в параграфе 1 главы 30.

По вопросу, касающемуся применения норм ГК РФ о договоре поставки, необходимо также учитывать положения Постановления Пленума ВАС РФ от 22 октября 1997 г. № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений гражданского кодекса Российской Федерации о договоре поставки».

Говоря о предмете договора поставки, нельзя не заметить, что к таковому относятся не товары вообще, а товары, закупаемые или производимые поставщиком. При этом поставки производятся, как правило, крупными оптовыми партиями. Следует также принимать во внимание, что при договоре поставки имеет место сложная система договорных связей, при которых поставщик не всегда является производителем продукции (поставщиком может быть и посредник, реализующий продукцию с целью получения прибыли). Кроме того, момент заключения договора поставки, как правило, отделен от момента исполнения, и товара на момент заключения договора может не быть.

Следует обратить внимание на то, что государственным заказчиком может являться только федеральный орган исполнительной власти. Применительно к органам внутренних дел им является МВД России, которое на договорной основе может передавать соответствующим предприятиям, организациям и учреждениям выполнение части своих функций на условиях, предусматриваемых Правительством РФ при утверждении государственных заказчиков.

При заключении договора поставки в обязательном порядке подлежат согласованию все существенные условия. При отсутствии в договоре существенных условий он, как правило, признается судами незаключенным, поскольку в соответствии со ст. 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям. В отношении срока исполнения обязательства по поставке товара как существенном условии договора поставки в судебной практике нет однозначного мнения. На наш взгляд, срок исполнения обязательства по передаче товара является существенным, но определяемым условием договора поставки. Отсутствие соглашения сторон о таком сроке не влечет признания договора незаключенным, а срок исполнения в этом случае определяется в соответствии со ст.ст. 314 и 457 ГК РФ. Данное положение, позволяющее, с одной стороны, использовать все требования, предусмотренные законодательством в случае нарушения существенных условий договора (например, односторонний отказ от договора и т. п.), а с другой – не лишает сторон возможности применять к возникшим правоотношениям нормы правового регулирования именно поставки, а не купли-продажи и в тоже время позволяет определить сроки, даже если они не были согласованы.

При описании товара указываются номера стандартов, технических условий, артикулов и других необходимых документов, на соответствие которым предстоит проверять поступившую продукцию. В случае сложной характеристики товара, его описание дается в отдельном приложении, которое является неотъемлемой частью договора.

Количество поставляемого товара также определяется по соглашению сторон, исходя из потребностей покупателя, с учетом производственных и иных возможностей поставщика. Для описания количества используют общепринятые параметры веса, длины, объема, штуки. Если поставка по весу, то оговаривается вес товара брутто и нетто.

Некоторые продовольственные товары имеют тенденцию к изменению веса в процессе транспортировки и хранения. В этом случае используется предварительное соглашение по количеству и «допускается и допускается оговорка «около 100 кг». Допускается сделать запись «+(-) 10 %», в таком случае делается оговорка о том, кому из участников договора предоставляется право пользоваться отступлением от договора. Условие о количестве товара также будет считаться согласованным, даже если указанный в договоре объем

поставок является ориентировочным и точное количество товара по каждой поставке оговаривается сторонами дополнительно.

Срок поставки может быть определен путем установления фиксированной даты поставки либо путем закрепления в договоре периода времени, в течение которого должна быть произведена поставка (декада, месяц, квартал).

На практике возникают и иные вопросы, которые связаны с приемкой товара и прямо не урегулированы Гражданским кодексом РФ. Они носят частный характер, но могут быть важны для широкого круга хозяйствующих субъектов, столкнувшихся с подобной ситуацией. В частности, если внешние признаки несохранности груза (следы доступа и хищения) отсутствуют, составлять коммерческий акт в отношении перевозчика не требуется. Если в документах о приемке товара содержатся противоречивые сведения о его количестве, а также нет доказательств возникновения недостачи в период с момента выгрузки товара получателем до момента принятия его по количеству, то факт недопоставки судами доказанным не признается. Приемка товара, отпускаемого в штуках, осуществляется по количеству товара в штуках, а не по весу. Если получателю поставлен товар иной, чем предусмотрен договором между поставщиком и покупателем, и такой товар принят получателем, то между получателем и поставщиком была совершена разовая сделка поставки. Результаты исследований проб, отобранных для лабораторных испытаний при приемке товара с нарушением требований ГОСТа, применение которого согласовано сторонами в договоре, не признаются судом в качестве доказательства поставки некачественного товара. Товарная накладная подтверждает только факт получения товара покупателем, но не свидетельствует об отсутствии замечаний по качеству товара.

При принятии товара в соответствии с правилами, предусмотренными законом или договором, необходимо проверить: наименование и количество товара, его комплектность и качество, ассортимент, тару и упаковку и т. п.

Если в ходе принятия будет выявлено, что поставленный товар не соответствует договору по одной любой из указанных причин:

- некомплектность товаров;
- ошибочная поставка товара (незаказанный груз);
- поставка сверх необходимого количества, т. е. товара прибыло больше, чем предусмотрено договором;
- обнаружена недостача товаров;
- обнаружено несоответствие товаров требованиям о качестве;
- иные существенные недостатки товаров.

В этом случае необходимо принять товар на ответственное хранение (т. е. обеспечить режим сохранности товара по всем параметрам, например поддержание определенного температурного режима, складирование, защита от негативного внешнего воздействия, защита от посягательств 3-х лиц и пр., а также принять меры к предотвращению смешения товара с другой однородной продукцией). Суды также считают, что в случае, если покупатель не обеспечивает сохранность некачественного товара при отказе от него, а также нарушает иные условия договора в случае поставки товара ненадлежащего качества, он считается принявшим такой товар и обязан его оплатить.

Необходимо также учитывать тот факт, что суды отказывают в удовлетворении заявляемых требований о замене некачественного товара, исходя из того, что такую замену покупатель может требовать только при обнаружении существенных недостатков товара в соответствии с п. 2 ст. 475 ГК РФ. Обязанность доказать наличие существенных недостатков лежит на покупателе. Более того, если покупатель не предоставит доказательств, которые могли бы подтвердить, что продавец поставил товар иного, чем требовалось, качества, то суд не будет удовлетворять и иные требования, предусмотренные п. 1 ст. 475 ГК РФ, в частности о возмещении расходов на устранение недостатков товара.

После принятия на ответственное хранение необходимо незамедлительно уведомить поставщика. Понятие «незамедлительно» означает «как только это окажется возможным». Способ уведомления определен законом, точнее в ст. 513 ГК РФ указан письменный способ, наглядно свидетельствующий о надлежаще доведенной информации.

В соответствии с п. 2 ст. 514 ГК РФ поставщику вменяется в обязанность вывезти товар, принятый покупателем на ответственное хранение, или же распорядиться им иным образом в разумный срок. Этот разумный срок должен определяться в зависимости от вида товара, длительности передачи тех или иных сообщений, срока, необходимого для принятия решения о судьбе товара.

В случае если поставщик не выполняет эту обязанность, покупатель вправе реализовать товар или вернуть его поставщику. Расходы, понесенные покупателем на возврат товара, принятие его на ответственное хранение или реализацию товара, должны быть ему возмещены поставщиком. Если покупатель сам реализовал товар, то из вырученной суммы он вычитает сумму, затраченную на реализацию, а оставшуюся часть передает поставщику.

Неисполнение вышеуказанных действий, скорее всего, приведет к ситуации, в которой будет утрачена возможность защиты своего права, а также к неоправданным убыткам.

Необходимо принимать во внимание, что согласно судебной практике при взыскании с поставщика неустойки за недопоставку товаров поставщик не признается просрочившим в случаях, когда он поставил товары ненадлежащего качества или некомплектные, однако покупатель не заявил требование об их замене, устранении силами поставщика недостатков либо доукомплектовании, и товары не приняты покупателем на ответственное хранение (п. 10 Постановления Пленума ВАС РФ № 1).

Следует особо обратить внимание на тот случай, что, если доказан факт неоплаты покупателем полученного товара, суд встает на сторону продавца и удовлетворяет иски о взыскании долга и процентов за пользование чужими денежными средствами.

На основе анализе прав и обязанностей, возникающих у сторон договора поставки с участием ОВД, после его заключения, основной обязанностью ОВД (государственного заказчика), является прикрепление покупателя к поставщику. В свою очередь, у поставщика возникает право в случае, если прикрепление не будет совершено, потребовать от ОВД приемки и оплаты товаров, либо осуществить их реализацию по собственному усмотрению, отнеся на оплату ОВД разумных расходов по продаже товаров.

Исследовав действующий правовой порядок ответственности сторон по договору поставки для государственных нужд с участием ОВД мы пришли к выводу, что ответственность за нарушение указанных обязательств строится по общей модели договорной ответственности предпринимателей на началах риска.

Основные положения об ответственности, предусмотренные за нарушения исполнения обязательств по договору поставки с участием ОВД, предусмотрены в ГК РФ. Однако меры ответственности могут содержаться и в ряде других федеральных законов, регулирующих отношения по поставке товаров для государственных нужд. Нормы об ответственности сторон, содержащиеся в различных федеральных законах, применяются в случае, когда они не противоречат положениям ГК РФ.

Одной из форм гражданско-правовой ответственности по договору поставки для государственных нужд, является неустойка, выплачиваемая поставщиком за просрочку или недопоставку товаров по государственному контракту в размере 50 % от стоимости недопоставленной продукции. При этом передача поставщиком товаров не соответствующих требованиям о качестве, а также некомплектных

товаров, приравнивается к не поставке и влечет аналогичную ответственность.

Ответственность должника по договору поставки с участием ОВД предполагает зависимый характер предупредительной функции ответственности от компенсационной. Стороны договора в данном случае предпринимают предупредительные меры, направленные на недопущение нарушения договора при заключаемых поставках во избежание необходимости компенсировать потери добросовестной стороне.

Так же не противоречит ст. 310 ГК РФ возможность одностороннего отказа ОВД от исполнения обязательств. В результате чего ОВД обязан возместить поставщику не только убытки в полном объеме, но и уплатить штрафные санкции, если они установлены на этот случай условиями государственного контракта из средств соответствующих (федеральных, региональных) бюджетов.

Особенности имущественной ответственности органов внутренних дел наиболее ярко проявляется в договорных обязательствах. Анализ договорных отношений позволяет сделать вывод, что органы внутренних дел в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств несут только ограниченную имущественную ответственность. Эти ограничения установлены в примерных договорах и отражены в особых условиях ответственности, что не противоречит действующему законодательству.

Таким образом, договорная имущественная ответственность органов внутренних дел наступает, когда они не исполнили или ненадлежащим образом исполнили свои обязанности по договору.

Имущественная ответственность наступает только в связи с нарушением ОВД своих обязанностей, предусмотренных договором. В случае невключения в условия договора отдельных обязанностей сотрудников (например, охрана жизни и здоровья, сопровождающих груз представителей собственника, охрана транспортных средств собственника) ставится под сомнение ответственность органа внутренних дел за бездействие своих сотрудников. В случае вины ОВД, имущественная ответственность ОВД наступит в размере только реального ущерба, то есть объем возмещения будет носить ограниченный характер.

Не будет подлежать возмещению вред, причиненный в результате непреодолимой силы. Органы внутренних дел освобождаются от ответственности, когда они докажут отсутствие своей вины.

Основанием ответственности органа внутренних дел за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, являются, предусмотренные законом, условия гражданско-правовой

ответственности. В отдельных договорах (например, в договоре об охране объектов) могут быть предусмотрены некоторые специальные условия: установление компетентным органом факта кражи, грабежа, разбойного нападения, уничтожения или повреждения имущества.

Факт кражи, грабежа, разбойного нападения, а также факт уничтожения или повреждения имущества посторонними лицами, проникшими на объект, либо вследствие пожара или в силу других причин по вине работников, осуществляющих охрану объекта, должен быть зафиксирован в определенной процессуальной форме.

Ущерб должен быть определен органом дознания, следствия или судом, установившим факт кражи, разбоя, грабежа или повреждения имущества. Неустановление факта ущерба указанными органами, может явиться основанием для отказа в иске при рассмотрении дела в арбитражном суде.

Ответственность органа внутренних дел исключается, если будет доказано, что сотрудники приняли все меры для надлежащего исполнения обязанности, что не всегда происходит. Эта обязанность вытекает как из договора, так и из содержания правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Исходя из того, что основная функция гражданско-правовой ответственности и особенно договорной ответственности – компенсационная, заключающаяся в достижении имущественного положения, планируемого сторонами договора как результат его исполнения, размер любой меры ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорного обязательства должен соответствовать размеру причиненных его неисполнением убытков. Крайне низкий уровень возмещения убытков на практике чаще всего объясняется трудностями процесса доказывания.

В юридической литературе отмечалось, что из-за ограниченности прав, жесткого и всеобъемлющего контроля, установленного за расходами государственных учреждений, в том числе и за органами внутренних дел, вряд ли целесообразно сохранять за ними самостоятельную правосубъектность для участия в гражданском обороте. Они могли бы осуществлять гражданско-правовые сделки на основании доверенности, выдаваемой соответствующим органом.

В условиях рыночных отношений, по нашему мнению, необходимо расширить правовой статус органов внутренних дел, как участников гражданско-правовых отношений. Гражданская правосубъектность органов внутренних дел должна сближаться с правосубъектностью других участников гражданского оборота.

Вместе с тем, ряд гражданско-правовых договоров с участием органов внутренних дел урегулированы подзаконными

(ведомственными) нормативными актами, применимыми только к отношениям с участием указанных органов, что свидетельствует о специфике возникающих гражданских правоотношений.

На основе изложенного необходимо сделать вывод, что порядок заключения и исполнения договоров с участием органов внутренних дел имеет специфические особенности.

Основанием возникновения обязательств, связанных с оказанием различных услуг органами внутренних дел, как правило, является сложный юридический состав: административный акт уполномоченного государственного органа и договора.

В тех случаях, когда административный акт становится основанием или одним из оснований гражданского правоотношения, по мнению Пяткова Д. В., можно говорить о том, что гражданскому правоотношению предшествует административно-правовое отношение. Данное утверждение мы считаем достаточно спорным, если учесть что в ст. 8 ГК РФ сказано, что акт государственных органов и органов местного самоуправления рассматривается как основание возникновения гражданских прав и обязанностей.

Таким образом, исходя из сказанного выше, органы внутренних дел, реализуя правоохранительные функции, как и любое другое юридическое лицо, систематически взаимодействуют с другими субъектами хозяйственного оборота и вступают в правоотношения, которые непосредственно связаны с гражданскими, в том числе, выступая в качестве субъектов договорных обязательств.

Договорные отношения не имеют специального правового регулирования для случаев, когда стороной является органы внутренних дел. В связи с этим представляется необходимым формирование и развитие законодательной и ведомственной правовой регламентации договорной работы, а также расширение общего правового статуса органов внутренних дел, как участников гражданско-правовых отношений.

Участие подразделений и должностных лиц МВД РФ в предпринимательских отношениях носит в целом вспомогательный характер и продиктовано необходимостью успешного выполнения поставленных перед ОВД задач.

Список использованных источников

- Банина О. А. Договорные отношения с участием ОВД РФ (на примере милиции общественной безопасности), Санкт-Петербург, 2004.
- Белых В. С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009.
- Вельяминов Г. М. Международное право: опыты. М.: Статут, 2015.
- Гросул Ю. В. О праве некоммерческих организаций на занятие предпринимательской деятельностью // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. С. 16–18; СПС «КонсультантПлюс».
- Гунич С. В. Формы и методы деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в системе обеспечения национальной безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 1. С. 50–55.
- Ершова И. В., Иванова Т. М. Предпринимательское право: Учеб. пособие. М.: Юриспруденция, 1999. С. 3–5.
- Звездина Т. М. К вопросу о соотношении понятий предпринимательской и приносящей доход деятельности некоммерческих организаций // Бизнес, Менеджмент и Право. 2014. № 2. С. 72–75.
- Зенин И. А. Предпринимательское право: учебник для вузов. М., 2008.
- Кабышев О. А. Правомерность предпринимательского риска // Хозяйство и право. 1994. № 3. С. 47–48.
- Кабышев О. А. Предпринимательский риск: правовые вопросы: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1996.
- Комментарии (комплексных рекомендаций) по вопросам, связанным с реализацией положений Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (письмо Минфина России от 22.10.2013 № 12-08-06/44036) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19.09.2017).
- Костюк О. М. Гражданско-правовое регулирование индивидуальной предпринимательской деятельности и роль ОВД в обеспечении пределов ее осуществления : дисс ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2008. С. 195. РГБ ОД, 61:08-12/392.
- Лебедева Е. И. Предпринимательское право: учебник. М., 2004.
- Мицык Г. Ю. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2017. № 7. С. 5–11.
- Молчанов А. А. Казенные учреждения МВД России в контексте изменений гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 10. С. 85–90.

Олейник О. М. Формирование критериев квалификации предпринимательской деятельности в судебной практике // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 2–16.

Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» // Российская газета. 2004. № 271.

Постановление Третьего апелляционного суда от 25 января 2008 г. по делу № А33-7119/2007-03АП-1545/2007.

Предпринимательское право России: учебник / В. С. Белых, Г. Э. Берсункаев, С. И. Виниченко [и др.]. М., 2008. С. 76–77.

Райзберг Б. А. Предпринимательство и риск. М.: Знание, 1992; Новое в жизни, науке, технике. Сер. «Экономика». № 4.

Ручкина Г. Ф. Гражданская правосубъектность органов внутренних дел Российской Федерации: дисс ... канд. юрид. наук. М., 1997.

Семякин М. Н. Предпринимательский риск в гражданском праве. Екатеринбург, 1992. С. 64.

Скобников П. А. Классификация гражданских дел, в которых участвуют органы внутренних дел и их должностные лица // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 3. С. 15–20.

Тишанская О. В. Понятие предпринимательской деятельности // Правоведение. 1994. № 1.

Толковый словарь живого великорусского языка В. И. Даля. С. Петербург. 1903 г.

Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // собрание законодательства РФ, 26.12.2016, № 52 (Часть V), ст. 7614.

Чорновол Е. П., Головизнин А. В. Нормативно-правовые, доктринальные и правоприменительные признаки предпринимательской деятельности // Право и экономика. 2016. №1. С. 16–22.

Редактор, корректура,
компьютерная верстка
Дизайн обложки

А. М. Нурмухаметова
Г. А. Дорофеева

Дата подписания к использованию:
29.06.2018

Объем издания: 356 Кб
Комплектация издания: 1 электрон. опт. диск (CD-RW)

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*